



**CGU**

Controladoria-Geral da União

# **RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO**

INSTITUTO NACIONAL DE SEGURO SOCIAL - INSS

***Exercícios 2020 e 2021***

**Controladoria-Geral da União (CGU)**  
**Secretaria Federal de Controle Interno (SFC)**

**RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO**

**Órgão: Ministério do Trabalho e Previdência (MTP)**

**Unidade Examinada: Instituto Nacional do Seguro Social (INSS)**

**Município/UF: Brasília/DF**

**Relatório de Avaliação: 826377**

## **Missão**

Elevar a credibilidade do Estado por meio da participação social, do controle interno governamental e do combate à corrupção em defesa da sociedade.

## **Auditoria Interna Governamental**

Atividade independente objetiva de avaliação e de consultoria, desenhada para adicionar valor e melhorar as operações de uma organização; deve buscar auxiliar as organizações públicas a realizarem seus objetivos, a partir da aplicação de uma abordagem sistemática e disciplinada para avaliar e melhorar a eficácia dos processos de governança, de gerenciamento de riscos e de controle internos.

## **QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO PELA CGU?**

Trata-se de trabalho realizado junto ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), no intuito de avaliar a governança da gestão relacionada à celebração e execução dos Acordos de Cooperação Técnica (ACT), instrumentos celebrados entre o INSS e entidades públicas e privadas, com a finalidade de ampliar a rede de atendimento do INSS.

## **POR QUE A CGU REALIZOU ESSE TRABALHO?**

A avaliação foi realizada em decorrência de relevante modificação empreendida pelo INSS para o atendimento ao cidadão por meio dos ACT, sendo um canal relevante para que o Instituto consiga aumentar a capilaridade da Autarquia no território nacional. Assim, o trabalho foi realizado com a finalidade de efetuar uma avaliação dessa ampliação da rede de atendimento a partir dos ACT, cujos resultados podem ser usados de forma subsidiária pelos gestores do INSS para a eventual mitigação dos riscos inerentes ao processo e para o aprimoramento de sua governança.

## **QUAIS AS CONCLUSÕES ALCANÇADAS PELA CGU?**

O resultado da avaliação demonstrou que a atual estrutura de governança do INSS na gestão, celebração e execução dos ACT não está adequada e pode impactar negativamente o atingimento dos objetivos da Autarquia em relação aos Acordos firmados. As principais conclusões decorrentes dos exames são: (a) ausência de critérios de elegibilidade ou de seleção de federações, sindicatos e associações; (b) inexistência de diretrizes estratégicas estabelecidas pelo INSS para nortear a distribuição geográfica e priorizar os Acordos a serem celebrados; (c) a distribuição geográfica dos ACT não possibilita uma razoável cobertura da rede de atendimento ao cidadão; (d) falta de disponibilização de informações ao cidadão acerca dos ACT firmados entre o INSS e os entes públicos, e/ou entidades privadas; (e) ausência de comprovação da existência e do funcionamento de controles internos e de monitoramento executado pelo INSS para mitigar os principais riscos relacionados aos Acordos.

## **QUAIS RECOMENDAÇÕES DEVERÃO SER ADOTADAS?**

As recomendações são no sentido de propor ao INSS o estabelecimento de normativos relacionados à forma de seleção de federações, sindicatos e associações; a implementação de controles para verificar o regular registro cadastral das entidades acordantes; a definição de estratégias para implantação e distribuição dos ACT no território nacional; a elaboração de plano de capacitação e de orientações para os agentes envolvidos nos ACT, bem como de plano de ação para implementar as diretrizes de *compliance* para o acompanhamento e o monitoramento dos Acordos de Cooperação Técnica.

# **LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS**

ACT – Acordo de Cooperação Técnica

APS – Agência de Previdência Social

CEGOV – Comitê Estratégico de Governança do INSS

CF/1988 – Constituição da República Federativa do Brasil de 1988

CGEUC – Coordenação-Geral de Gestão da Experiência do Usuário e Canais

CGPEI – Coordenação-Geral de Projetos Estratégicos e Inovação

CGQSD – Coordenação-Geral de Qualidade de Vida, Saúde e Desenvolvimento

CGU – Controladoria-Geral de União

Dataprev – Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência

DIRAT – Diretoria de Atendimento

DIRBEN – Diretoria de Benefícios

GEX – Gerência Executiva

IN – Instrução Normativa

INSS – Instituto Nacional do Seguro Social

OAB – Ordem dos Advogados do Brasil

PRES/INSS – Presidência do INSS

RGPS – Regime Geral de Previdência Social

SAG – Sistema de Agendamento

SR – Superintendências Regionais

STF – Supremo Tribunal Federal

# SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>7</b>
<b>RESULTADOS DOS EXAMES</b>	<b>11</b>
<b>1 Normatização do processo de celebração e de gestão de Acordo de Cooperação Técnica no âmbito do INSS</b>	<b>11</b>
<b>2 Ausência de critérios de elegibilidade ou de seleção de federações, sindicatos e associações considerando a área de abrangência/base territorial e a competência de cada uma dessas entidades</b>	<b>13</b>
<b>3 Competências e nível hierárquico para celebração, manutenção e descredenciamento dos ACT estão estabelecidos em normativos</b>	<b>14</b>
<b>4 Ausência de diretrizes estratégicas para nortear a distribuição geográfica e priorizar a celebração de novos Acordos; falhas na estruturação dos dados dos ACT já celebrados; e necessidade de aprimoramentos na capacitação e no processo de comunicação e apoio às entidades acordantes</b>	<b>16</b>
<b>5 Distribuição geográfica dos Acordos de Cooperação Técnica celebrados pelo INSS e cobertura da rede de atendimento ao cidadão em todo o território nacional</b>	<b>24</b>
<b>6 Falta de informações para o cidadão acerca dos Acordos de Cooperação Técnica firmados entre o INSS e entes públicos ou entidades privadas e de transparência quanto aos serviços previdenciários, assistenciais e trabalhistas disponíveis</b>	<b>26</b>
<b>7 Levantamento de riscos relativos ao processo de celebração e gestão dos Acordos de Cooperação Técnica</b>	<b>27</b>
<b>8 Ausência de comprovação da existência e do funcionamento de controles internos e de monitoramento executados pelo INSS para mitigar os principais riscos relacionados aos ACT</b>	<b>29</b>
<b>9 Inexistência de fluxo específico para o tratamento de manifestações oriundas da participação do cidadão na gestão e na execução dos Acordos de Cooperação Técnica, prejudicando a adoção de medidas para melhoria do processo</b>	<b>31</b>
<b>RECOMENDAÇÕES</b>	<b>33</b>
<b>CONCLUSÃO</b>	<b>35</b>
<b>ANEXO</b>	<b>37</b>

# INTRODUÇÃO

O presente trabalho foi realizado no âmbito do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), autarquia federal vinculada ao Ministério do Trabalho e Previdência (MTP), que tem a competência de operacionalizar o reconhecimento de direitos dos cidadãos vinculados ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS), além do atendimento à população quanto à demanda de serviços assistenciais (Benefício de Prestação Continuada) e trabalhistas (Seguro Desemprego do Pescador Artesanal – Seguro Defeso). O trabalho foi realizado no período de 01.03.2020 a 15.03.2021, envolvendo o período analisado de 01.01.2019 a 09.03.2021. Posteriormente, em julho e agosto/2022, foi finalizada a elaboração deste Relatório, que registra os resultados das análises realizadas. As alterações normativas promovidas pelo INSS ao longo do período de execução do trabalho foram consideradas e registradas ao longo deste documento, naquilo que pertinente.

Em 2017, o Instituto implantou o Projeto INSS Digital, por meio da Portaria INSS nº 91, de 10.01.2017, para simplificar o acesso do cidadão aos serviços públicos previdenciários, assistenciais e trabalhistas oferecidos pelo INSS, utilizando para isso quatro canais facilitadores: a Central (de Atendimento) 135; a página na *Internet*; o aplicativo para celular “Meu INSS”; e os Acordos de Cooperação Técnica (ACT) celebrados com entidades parceiras.

O ACT é um instrumento jurídico que permite a formalização de parcerias entre órgãos e entidades da administração pública e entre estes e organizações da sociedade civil, para alcançar objetivos de interesse público e recíproco que não envolvam a transferência de recursos financeiros. Assim, os ACT constituem-se em parcerias formalmente celebradas pelo INSS com prefeituras municipais, governos estaduais, empresas, sindicatos e associações e com a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB). Nos termos do art. 660 da Instrução Normativa (IN) INSS nº 128, de 28.03.2022, a prestação de serviços aos beneficiários vinculados às entidades accordantes pode abranger a totalidade ou parte dos seguintes encargos:

- I - processamento de requerimento de benefícios previdenciários e acidentários devidos a empregados e associados, processamento de requerimento de pensão por morte e de auxílio-reclusão devidos aos dependentes dos empregados e dos associados da accordante;
- II - pagamento de benefícios devidos aos empregados e a associados da accordante;
- III - pagamento de pensão por morte e de auxílio-reclusão devidos aos dependentes dos empregados e dos associados da accordante;
- IV - Reabilitação Profissional dos empregados e dos associados da accordante;
- V - pedido de revisão dos benefícios requeridos pelos empregados e pelos associados da accordante;
- VI - interposição de recursos a serem requeridos pelos empregados e pelos associados da accordante;
- VII - inscrição de segurados no RGP;
- VIII - pagamento de cotas de salário-família a trabalhador avulso ativo, sindicalizado ou não;
- IX - formalização de processo de pedido de CTC, para fins de contagem recíproca em favor dos empregados da accordante;

X - processamento de requerimento/pagamento de salário-maternidade em caso de adoção;

XI - agendamento do atendimento em sistema específico, a associados, no caso dos sindicatos ou entidades, ou empregados, na hipótese das empresas; e

XII - pagamento de resíduo gerado pelo óbito do titular do benefício, obedecendo aos mesmos procedimentos elencados no art. 624.

§ 1º O INSS poderá, em conjunto com o MTP, firmar acordos com órgãos federais, estaduais ou do Distrito Federal e dos Municípios, bem como com entidades de classe, com a finalidade de manter/implementar programa de cadastramento dos segurados especiais.

§ 2º O acordo de que trata o § 1º deste artigo será celebrado no âmbito da Direção Central do INSS.

A formalização desses ACT tem por objetivo auxiliar o cidadão a realizar suas demandas com menores deslocamentos e menor tempo de espera e proporcionar ao INSS reduzir o insucesso<sup>1</sup> dos requerimentos. Registra-se que, para ter acesso aos serviços prestados, há necessidade de que os cidadãos tenham algum tipo de vínculo com as entidades que firmam os ACT, no caso de empresas, sindicatos, associações e OAB, o que é dispensado no caso de parcerias firmadas com municípios, estados e Distrito Federal.

Na hipótese de ACT celebrado com entidades públicas, a fidedignidade dos documentos será atestada por servidores; quando celebrado com instituições privadas, será validada pelos advogados destas no momento da formalização do requerimento do benefício e da apresentação dos documentos. Desse modo, a digitalização dos documentos e a instrução dos pedidos serão feitas pela entidade parceira. Registre-se que a competência para advogados conferirem fé pública a documentos consta no art. 425, inciso IV, da Lei nº 13.105, de 16.03.2015<sup>2</sup>.

Nesse contexto, a auditoria realizada teve por objetivo avaliar a estrutura de governança do INSS na gestão, celebração e execução dos ACT; os resultados dessa avaliação poderão ser utilizados pelos gestores da Autarquia como subsídio para a mitigação de riscos inerentes ao processo e para o aprimoramento dos acordos, que consistem em canal de atendimento que permite ao INSS ampliar e facilitar o acesso aos seus serviços. Ainda, os Acordos possibilitam a ampliação da rede de atendimento ao cidadão, pois as entidades parceiras podem estar situadas em municípios que não possuem Agência do INSS.

Em 09.02.2021, havia mais de 3.000 entidades parceiras com Acordos vigentes podendo receber documentos e iniciar requerimentos junto ao INSS. Os serviços que ficam a cargo das entidades são, basicamente, a formalização de requerimentos relativos à concessão e à revisão de benefícios previdenciários, assistenciais e trabalhistas, devidos

---

<sup>1</sup> Insucesso é o termo utilizado para designar os requerimentos que deixaram de ser apresentados ao INSS em razão de o segurado ser desestimulado a requerer, o que ocorre em decorrência de dificuldades enfrentadas para acessar o Instituto (dificuldades de deslocamento a uma Agência da Previdência Social, tempo de espera na fila virtual de agendamento etc.). Fonte: Relatório CGU nº 201900184, acessível em <https://eaud.cgu.gov.br/relatorios/download/855543>.

<sup>2</sup> Lei nº 13.105/2015, art. 425: “Fazem a mesma prova que os originais: (...) VI - as reproduções digitalizadas de qualquer documento público ou particular, quando juntadas aos autos pelos órgãos da justiça e seus auxiliares, pelo Ministério Público e seus auxiliares, pela Defensoria Pública e seus auxiliares, pelas procuradorias, pelas repartições públicas em geral e por advogados, ressalvada a alegação motivada e fundamentada de adulteração”.

a empregados, associados e representados e dependentes; a recepção de recursos; e a formalização de requerimentos de Certidão de Tempo de Contribuição.

Diante da relevância do tema, e da importância de medidas de modernização para a melhoria da eficiência dos serviços, verificou-se a pertinência de realizar avaliação quanto à governança do INSS na gestão, celebração e execução dos ACT, considerando que as medidas implementadas podem implicar em novos riscos inerentes.

Para tanto, na etapa do planejamento do trabalho, realizou-se análise da normatização, das informações prestadas pelo INSS e de dados extraídos de sistemas corporativos da Autarquia e fornecidos por esta. Ademais, foram realizadas reuniões com os gestores do INSS.

Dessa forma, os itens avaliados no planejamento do trabalho foram: i) a existência de mapeamento dos principais riscos inerentes aos ACT, em especial quanto ao monitoramento e ao controle por parte da Autarquia, e a implementação de controles internos que mitiguem esses riscos; ii) a divulgação, pelo Instituto, da celebração dos ACT; e iii) a existência de diretrizes estratégicas norteadoras para a distribuição geográfica dos Acordos a serem firmados.

Posto isso, e com foco na questão de auditoria “Qual a situação atual da estrutura de governança do INSS na gestão, celebração e execução dos ACT?”, foram formuladas as seguintes subquestões de auditoria:

- a) Em que medida o processo de celebração e gestão de ACT foi formalizado adequadamente por meio de instrumento normativo?
- b) As competências e o nível hierárquico de cada agente envolvido na celebração, manutenção e descredenciamento dos ACT estão claramente estabelecidos nos normativos?
- c) Há diretrizes estratégicas estabelecidas pelo INSS para nortear a distribuição geográfica dos Acordos, os serviços a serem oferecidos, a clientela atendida, os objetivos, as metas e a priorização dos Acordos a serem celebrados?
- d) A distribuição geográfica dos ACT contribui para uma razoável cobertura da rede de atendimento do INSS em todo o país?
- e) O INSS identificou os principais riscos relacionados à execução dos ACT e os controles internos respondem àqueles riscos?

Não foi possível verificar o procedimento do INSS em relação ao cadastramento dos ACT nos sistemas corporativos do Instituto, uma vez que não foi disponibilizado à equipe de auditoria o acesso aos sistemas do INSS para consultas até o encerramento das análises<sup>3</sup>. Não houve negativa expressa por parte da Autarquia para esse acesso, no entanto, foi informada limitação por parte da Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência (Dataprev) em desenvolver e implantar o acesso a usuários externos que não possuem acesso à rede interna do INSS. Como consequência dessa limitação, para realizar as análises pertinentes, foram solicitados e analisados pontualmente processos relacionados aos ACT.

---

<sup>3</sup> O acesso foi requerido e a solicitação foi reiterada por meio das Solicitações de Auditoria nº 826377/03, de 01.10.2020, e nº 826377/04, respectivamente, e do Ofício nº 18.853, ambos de 21.10.2020. Houve nova reiteração por meio da Solicitação de Auditoria nº 826377/05, de 06.01.2021.

Considerando que o foco do presente trabalho é a governança do INSS na gestão, celebração e execução dos Acordos de Cooperação Técnica, não fez parte do escopo análise sobre a atuação das entidades acordantes quanto à recepção dos documentos e requerimentos de serviços do INSS formalizados por estas.

Por fim, registra-se que o presente Relatório de Auditoria está estruturado de acordo com as partes e os conteúdos abaixo descritos:

- a) Resultados dos Exames: parte do Relatório em que são registrados os achados da auditoria, com a apresentação dos resultados das análises realizadas;
- b) Recomendações: parte do Relatório em que se apresentam propostas de providências em resposta aos achados de auditoria;
- c) Conclusão: apresentação de síntese dos resultados do trabalho de auditoria, contemplando as respostas às questões e às subquestões de auditoria; e
- d) Anexos: parte do Relatório em que constam as manifestações da unidade acerca da versão preliminar do Relatório, seguida de análise da equipe de auditoria.

# RESULTADOS DOS EXAMES

## 1 Normatização do processo de celebração e de gestão de Acordo de Cooperação Técnica no âmbito do INSS

Foram avaliados os normativos do INSS com o objetivo de verificar a existência de definição clara e formal das competências dos envolvidos na celebração e na gestão dos Acordos, especificamente no que diz respeito a: definição de objetivos; identificação de responsabilidades; formalização das obrigações; e avaliação e monitoramento do cumprimento dos Acordos.

Como boa prática de Governança de Políticas Públicas<sup>4</sup>, o processo de gestão dos ACT deve estar formalizado por meio de normas, que definam padrões e procedimentos. A inexistência ou a inadequação de normativos pode fragilizar a gestão e a execução dos Acordos.

No âmbito do INSS, segundo o art. 653 da IN INSS nº 128/2022, a Previdência Social poderá firmar ACT com organizações da sociedade civil, sindicatos, associações, empresas e órgãos da administração pública direta e indireta, para a formalização de requerimentos de serviços ao INSS.

Nos termos do art. 2º da Portaria INSS nº 558, de 29.04.2020, são três as possibilidades de celebração de Acordos:

Art. 2º Para fins desta Portaria entende-se por:

I – ACT por adesão: Acordo de Cooperação Técnica a ser firmado entre o INSS e Entes da Federação Brasileira para fins de atendimento ao cidadão, tendo em vista o INSS Digital;

II – ACT para fomento: Acordo de Cooperação Técnica a ser firmado entre as associações de Órgãos ou Entes da Federação Brasileira e os Entes da Federação Brasileira, nos termos da Lei nº 13.019, de 31.07.2014, objetivando o fomento e o auxílio na divulgação do ACTadesão e de seu Termo de Adesão; e

III – Termo de Adesão: é a adesão por parte dos Entes da Federação Brasileira a um ACTadesão.

Por meio do ACT por Adesão, as entidades podem formalizar requerimentos de serviços ao INSS em nome dos seus representados. As entidades devem analisar se os documentos apresentados pelos cidadãos cumprem eventuais exigências. Na sequência dessa análise, as entidades efetivam o protocolo, autenticam e enviam a documentação pela *Internet*, mediante acesso remoto a Sistemas do INSS, sem a necessidade de deslocamento dos representados à Agência da Previdência Social (APS). Isso permite a expansão da rede de atendimento e a ampliação da possibilidade do acesso do cidadão aos serviços do INSS.

Os Acordos constituem-se em parcerias formalmente celebradas entre o INSS e as entidades com a finalidade de credenciar e autorizar as accordantes para a recepção de documentos e requerimentos dos segurados. Se bem orientadas, as entidades podem fornecer requerimentos adequadamente instruídos para análise do INSS, que reconhecerá o direito do cidadão, se for o caso. Como resultado, os Acordos podem se constituir em um canal de acesso qualificado aos serviços do INSS disponibilizado ao

---

<sup>4</sup> Referencial para avaliação de Governança em Políticas Públicas – Tribunal de Contas da União, 2014.

cidadão, de qualificação dos requerimentos apresentados ao INSS, assim como evitando sobrecarregar as APS do atendimento presencial de cidadãos.

Em análise aos principais normativos do INSS relacionados ao tema, verificou-se que o processo de celebração e gestão de ACT foi regulamentado por meio dos seguintes normativos:

- a) IN INSS nº 128/2022, disciplina as regras, procedimentos e rotinas necessários à efetiva aplicação das normas de direito previdenciário, com destaque para o Capítulo II – Dos Acordos de Cooperação Técnica, contido no Título I – Das Disposições Diversas Relativas aos Benefícios e Serviços, do Livro VI – Das Disposições Diversas e Finais;
- b) Memorando-Circular Conjunto DIRBEN/DIRAT/INSS nº 20, de 04.07.2017, que apresenta o Guia prático para celebração de ACT;
- c) Portaria Conjunta DIRAT/DIRBEN nº 3, de 08.12.2017, que estabelece a implementação do Módulo de Entidades Parceiras no Sistema de Agendamento (SAG) e aprova minutas-padrão de documentos;
- d) Portaria INSS nº 558/PRES/INSS, de 29.04.2020, que estabelece diretrizes e orientações para celebração de Acordos, e aprova modelos-padrão de documentos; e
- e) Resolução CEGOV/INSS nº 2, de 31.12.2019, que aprova o Mapa Estratégico para o quadriênio 2020-2023 e o Plano de Ação para o biênio 2020-2021.

Com base na análise dos citados normativos, constatou-se que foram definidos aspectos para regular a formalização e a execução dos ACT:

- a) Critérios de decisão a serem observados no processo de celebração e gestão dos ACT pelo INSS;
- b) Obrigatoriedade e formas de registro e de comunicação das decisões tomadas às diversas partes interessadas;
- c) Formas de avaliação do desempenho e do cumprimento das políticas e planos, bem como de acompanhamento da execução do Plano de Ação para o biênio 2020-2021;
- d) Definição de responsabilidades pela fiscalização e pelo acompanhamento dos ACT; e
- e) Conteúdos e cláusulas obrigatórias no Plano de Trabalho, que é um instrumento de planejamento e controle das atividades previstas no ACT.

Houve, também, o estabelecimento de critérios de elegibilidade ou de seleção dos parceiros do INSS nos ACT, exceto quanto à forma prevista para seleção de federações, sindicatos e associações considerando a área de abrangência/base territorial e a competência de cada uma dessas entidades, conforme registro no item 2 deste Relatório.

Assim, verificou-se que o processo de celebração e gestão de ACT foi normatizado formal e adequadamente por meio de instrumentos normativos, tendo sido identificadas a existência e a suficiência de normas acerca de sua formalização, execução, monitoramento e avaliação.

## **2 Ausência de critérios de elegibilidade ou de seleção de federações, sindicatos e associações considerando a área de abrangência/base territorial e a competência de cada uma dessas entidades**

O artigo 653 e seguintes da IN INSS nº 128/2022 elencam os critérios a serem observados pelo INSS para firmar Acordos com as entidades para a formalização de requerimentos em relação a seus serviços. De acordo com esse normativo, as entidades elegíveis para a celebração de Acordos são: empresas; sindicatos; órgãos de gestão de mão de obra; entidades de aposentados; e órgãos da administração pública direta e indireta. A norma também equipara a associação ou entidade de qualquer natureza ou finalidade à empresa para os efeitos da Lei nº 8.213/1991.

Segundo os §§ 4º e 5º do art. 653 da IN INSS nº 128/2022, considera-se sindicato a associação de pessoas, físicas ou jurídicas, que desempenham atividades econômicas ou profissionais, que visam à defesa dos interesses coletivos e individuais de seus membros ou da categoria. Ainda, é considerada como associação a entidade de direito privado, dotada de personalidade jurídica, caracterizada pela união de pessoas para realização e consecução de objetivos comuns, sem finalidade lucrativa.

Verificou-se que, nos normativos do INSS relacionados ao ACT, não há critérios de elegibilidade ou de seleção de federações, sindicatos e associações que considerem a área de abrangência/base territorial e a competência de representação de cada uma dessas entidades, em observância ao art. 8º, Inciso II, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF/1988):

II - é vedada a criação de mais de uma organização sindical, em qualquer grau, representativa de categoria profissional ou econômica, na mesma base territorial, que será definida pelos trabalhadores ou empregadores interessados, não podendo ser inferior à área de um Município;

Além deste dispositivo da CF/1988, a Súmula nº 677 do Supremo Tribunal Federal (STF) determina que “*até que lei venha a dispor a respeito, incumbe ao Ministério do Trabalho proceder ao registro das entidades sindicais e zelar pela observância do princípio da unicidade*”.

Questionado a respeito disso, o INSS informou<sup>5</sup> que “*(...) não existe forma prevista para seleção de entidades [federações, sindicatos e associações]. O Acordo se inicia com a manifestação de interesse da entidade e segue os ritos dos normativos*”.

Considerando a resposta apresentada pelo INSS, mesmo que haja entidades diversas na mesma área de abrangência/base territorial e com competências de representação sobrepostas em relação ao associado/representado, os Acordos serão celebrados sem análise acerca do risco de inobservância ao dispositivo constitucional e à Súmula do STF, dentre outros riscos apontados na sequência.

A associação sindical ou sindicato deve observar o princípio da unidade sindical, ter competência para representar a sua categoria (econômica ou profissional) e ter o regular registro cadastral de entidade representante da categoria. Já associação civil, quando expressamente autorizada, tem legitimidade para representar seus filiados

---

<sup>5</sup> Despacho DIRAT nº 2011300, de 21.10.2020.

judicial ou extrajudicialmente (destaca-se que somente os filiados, o que não abrange a categoria).

Nesse contexto, podem ser praticados atos sem a devida representação sindical de categoria, caso uma associação civil assuma a representação de uma categoria econômica ou profissional em localidade que já dispõe de representação por parte de um sindicato legalmente constituído na mesma área de abrangência/base territorial.

Assim, eventuais Acordos de Cooperação Técnica celebrados pelo INSS com associações sindicais sem representação de categoria adequada afrontariam o dispositivo da CF/1988 e a Súmula nº 677 do STF. Tal situação poderia ensejar o risco de efetivação de requerimento de benefícios indevidos e de cobrança indevida de taxas pelos serviços prestados por essas entidades.

Cabe ressaltar que a Secretaria de Trabalho, do MTP, é a responsável pelo cadastro de entidades sindicais e que somente após o regular registro neste cadastro a entidade adquire legitimidade para a representação da categoria econômica ou profissional, antes disso a entidade é uma associação civil sem poderes de representação sindical da respectiva categoria. O registro decorrente da necessidade de manutenção do sistema da unicidade sindical e da base territorial mínima, nos termos da CF/1988 e da Súmula nº 677 do STF, visa impedir que mais de uma entidade represente o mesmo grupo econômico, profissional ou específico na mesma base territorial.

Pelo exposto, tem-se que a ausência de normas estabelecendo formas para seleção de federações, sindicatos e associações, considerando a área de abrangência/base territorial e a competência de representação de cada uma dessas entidades, implica em riscos que podem se refletir na legitimidade para a realização de requerimentos, e mesmo na adequação da documentação que suporta esses requerimentos, com eventuais consequências para a regular concessão de benefícios geridos pelo INSS. Adicionalmente, majora o risco de contestações judiciais em virtude da violação do art. 8º, Inciso II, da CF/1988, e da Súmula nº 677 do STF. Portanto, considerando os riscos apontados, faz-se necessário que o INSS considere, quanto à normatização da celebração de ACT com entidades associativas e sindicais, a necessidade de comprovação da legitimidade por parte dessas entidades para representação dos cidadãos na abrangência/base territorial em questão.

### **3 Competências e nível hierárquico para celebração, manutenção e descredenciamento dos ACT estão estabelecidos em normativos**

Com base na análise efetuada nos normativos citados no item 1, e com as ressalvas registradas no item 2 deste Relatório, verificou-se que as competências e o nível hierárquico para celebração, manutenção e descredenciamento dos ACT estão normativamente definidos.

Conforme os normativos, o Plano de Trabalho é parte integrante obrigatória dos acordos e deverá ser previamente aprovado pela autoridade competente e conter, no mínimo: a identificação do objeto a ser executado; as metas a serem atingidas; a abrangência; as etapas ou as fases programadas e de execução do objeto; e os procedimentos operacionais do INSS e da entidade conveniente.

Os normativos supra mencionados descrevem, também, as autoridades competentes para aprovar o Plano de Trabalho e assinar o Acordo, bem como para o aditamento, o acompanhamento da execução, o monitoramento, a prorrogação, a renovação e a resilição/rescisão dos acordos.

A respeito do levantamento de potenciais parceiros, os normativos preveem que a Gerência-Executiva (GEX) deverá realizar mapeamento de sua área de abrangência mediante utilização de dados estatísticos, em conjunto com os Gerentes de APS, prioritariamente de municípios populosos, e cujas APS estão com atendimento prejudicado e distantes de uma unidade de atendimento.

Ademais, os normativos definem que caberá à Diretoria de Benefícios e Relacionamento com o Cidadão (DIRBEN)<sup>6</sup> estabelecer diretrizes, metas e insumos necessários para o desenvolvimento e o acompanhamento da expansão da rede via ACT por adesão, visando garantir a expansão de parcerias para atendimento ao cidadão. Definem, ainda, que é responsabilidade das GEX, das Superintendências Regionais (SR) e da DIRBEN prestar orientações aos representantes das entidades públicas ou privadas, observadas as respectivas abrangências, quanto à utilização dos sistemas corporativos, aos procedimentos acordados e ao suporte à operacionalização do ACT ou Termo de Adesão, quando for o caso.

Portanto, as competências e o nível hierárquico dos agentes envolvidos na celebração, na manutenção e no descredenciamento dos ACT estão estabelecidos nos normativos, com as ressalvas registradas no item 2 deste Relatório. Constatou-se que os normativos definem as unidades responsáveis na estrutura do INSS pela celebração dos Acordos, bem como os procedimentos necessários à formalização dos ACT, sendo possível identificar objetivos, papéis, responsabilidades e obrigações dos envolvidos, incluindo-se abordagem para tratar resolução de conflitos de alçadas, e estabelecer formas de revisão, avaliação e monitoramento.

---

<sup>6</sup> A Diretoria de Benefícios e Relacionamento com o Cidadão foi criada pelo Decreto nº 10.995, de 14.03.2022, que aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do INSS. Essa Diretoria sucede a Diretoria de Benefícios (DIRBEN) e a Diretoria de Atendimento (DIRAT) existentes na estrutura regimental revogada, então regulamentada pelo Decreto nº 9.746, de 08.04.2019.

Em razão disso, ao longo deste Relatório está sendo citada a Diretoria atual, que detém as competências regimentais mencionadas e analisadas, em que pese as demais normas citadas ao longo deste Relatório serem anteriores à nova estrutura regimental e, portanto, citarem as Diretorias que compunham a estrutura revogada.

## **4 Ausência de diretrizes estratégicas para nortear a distribuição geográfica e priorizar a celebração de novos Acordos; falhas na estruturação dos dados dos ACT já celebrados; e necessidade de aprimoramentos na capacitação e no processo de comunicação e apoio às entidades acordantes**

Segundo o INSS, a celebração de ACT visa ampliar a capilaridade da rede de atendimento do Instituto e, assim, disponibilizar atendimento amplo à população quanto à demanda de serviços previdenciários, assistenciais e trabalhistas. Todavia, o INSS informou<sup>7</sup> que não há diretrizes estratégicas ou política de distribuição geográfica para pactuação dos ACT, mas que objetivos, metas, atividades e serviços prestados são descritos nos termos dos acordos, conforme os modelos-padrão aprovados pela Portaria Conjunta DIRAT/DIRBEN nº 3/2017 e pela Portaria INSS nº 558/2020.

Em que pese a Portaria INSS nº 558/2020 estabelecer diretrizes e orientações para celebração de Acordos, o normativo não contempla dispositivos abrangendo diretrizes estratégicas ou política de distribuição geográfica para pactuação dos ACT.

Pelo exposto, o INSS avançou no estabelecimento de diretrizes operacionais, contudo não elaborou diretrizes estratégicas para direcionar e incentivar a celebração de novos acordos com vistas a melhorar a cobertura geográfica e o acesso aos serviços do INSS pelo cidadão. Essa situação está em desacordo com as boas práticas de governança, conforme preceituado no Referencial Básico de Governança do TCU (Componente E2 – Estratégia Organizacional), e pode prejudicar o alcance da capilaridade pretendida pelo Instituto para os Acordos de Cooperação Técnica.

### **4.1 Ausência de diretrizes para expansão dos Acordos e de dados estatísticos para mapear os potenciais parceiros e as respectivas áreas de abrangência**

Conforme mencionado anteriormente, o INSS não estabeleceu diretrizes estratégicas ou política de distribuição geográfica para pactuação dos ACT visando maior abrangência geográfica dos Acordos.

Já em relação à expansão do atendimento, solicitou-se ao INSS a comprovação do cumprimento da Resolução INSS nº 627, de 21.02.2018, na qual estava prevista a criação de um Grupo de Trabalho com a finalidade de acompanhar a expansão do atendimento, iniciado pelo Projeto INSS Digital, para todo o território nacional. O Instituto informou<sup>8</sup> que foram realizadas por este Grupo supervisões amostrais com o objetivo de avaliar a aplicação das normas e das diretrizes previstas no novo modelo de atendimento e de acompanhar o fluxo de atendimento local. Contudo, não foram apresentados os documentos que registrassem essas ações.

Conforme exposto, tem-se que as ações de acompanhamento mencionadas avaliam a execução dos Acordos já assinados. Portanto, não tinham como foco analisar possíveis abordagens para a celebração de novos Acordos de Cooperação Técnica de modo a propiciar uma distribuição geográfica dos ACT conforme previsto na Resolução INSS nº

---

<sup>7</sup> Despacho DIRAT nº 2011300/2020, item 3.6.

<sup>8</sup> Despacho DIRAT nº 3006916, de 05.03.2021.

627/2018. Ainda, não foram apresentadas as portarias de constituição de comissões, para as ações de acompanhamento pertinentes, nas Superintendências Regionais e Gerências-Executivas, as quais também estão previstas nesse normativo, em seu art. 2º, § 2º.

Outrossim, não se evidenciou que o INSS tenha adotado procedimentos previstos no Guia prático para celebração de ACT quanto ao levantamento de potenciais parceiros e ao mapeamento de sua área de abrangência, com vistas a priorizar, por meio de dados estatísticos, municípios cujas APS estão com atendimento prejudicado, distantes de uma unidade de atendimento e populosos. De acordo com o INSS, a Autarquia não dispõe de informações sobre a realização de levantamento de potenciais parceiros, pois se trata de um procedimento facultativo, conforme previsto no Guia.

Adicionalmente, foi informado que não existe estudo quanto à relação de pontos de atendimento do INSS (incluindo APS e entidades que celebraram ACT), existentes ou necessários, por quantitativo de população a ser atendido.

Diante do exposto, tem-se que o INSS não estabeleceu diretrizes e planejamento para implementar a expansão do atendimento iniciado pelo Projeto INSS Digital, naquilo que diz respeito aos ACT, visando alcançar distribuição geográfica dos Acordos de modo a abranger adequadamente o território nacional com unidades de atendimento compatíveis com a clientela a ser atendida.

#### **4.2 Falhas na estruturação dos dados dos ACT já celebrados com impacto no monitoramento e na avaliação dos Acordos**

Verificou-se que os objetivos, as atividades e os serviços prestados pelas entidades acordantes estão descritos nos modelos-padrão do ACT e do Plano de Trabalho. O Acordo tem por objetivo permitir que as acordantes realizem, em favor de seus representados, o requerimento de serviços ao INSS para posterior análise pelo Instituto, a quem incumbe reconhecer ou não o direito à percepção de benefícios.

Constatou-se que os serviços a serem oferecidos pela entidade acordante devem ser aqueles estipulados na Cláusula Primeira do ACT<sup>9</sup>, com base na lista de serviços prestados pelo INSS. Adicionalmente, há necessidade de preenchimento do Termo de Representação e Autorização de Acesso a Informações Previdenciárias pelo cidadão representado pela entidade acordante.

Ainda com relação aos serviços oferecidos, nos exames realizados foi identificado que alguns ACT celebrados com entidades não tiveram os serviços especificados nos termos assinados, o que resultou na ausência de delimitação dos serviços por ocasião do cadastramento no Sistema SAG Entidades, existindo, assim, acordos para os quais os serviços estão descritos de forma genérica como “serviços previdenciários”, caracterizando inobservância aos normativos vigentes, citados no item 1 deste Relatório.

Ademais, foi informado pelo INSS que não é possível identificar, de forma estruturada, por meio de extração de informações no Sistema SAG Entidades, quais Acordos foram

---

<sup>9</sup> Campo do código 14, que se refere à lista de serviços a serem disponibilizados por meio do Acordo, conforme Anexo I da Portaria Conjunta nº 3/DIRAT/DIRBEN/INSS, de 08.12.2017.

celebrados sem a especificação dos serviços, tampouco quais seriam os serviços oferecidos à sociedade pelas entidades cujos Acordos não têm esse detalhamento. Somente é possível realizar esse levantamento no sistema acessando cada Acordo individualmente, o que torna onerosa a obtenção dessa informação, considerando a quantidade de 3.090 ACT firmados (dados de 09.02.2021<sup>10</sup>).

Assim, a celebração de ACT sem a especificação, nos termos assinados, dos serviços a serem prestados pelas entidades acordantes, impossibilita o rastreamento e a evidenciação desses serviços, o que inviabiliza o adequado gerenciamento e o monitoramento desses ACT, assim como a validação quanto à adequação dos serviços efetivamente prestados pelas acordantes. Em consequência, tem-se que as informações gerenciais disponíveis não permitem delimitar, de forma adequada, estratégia para a celebração de novos Acordos a partir da consideração de informações sobre os serviços já oferecidos à população no âmbito dos Acordos vigentes.

Apesar da existência desses Acordos sem especificação dos serviços, o INSS informou que houve mudança na forma de celebrar os ACT e que todos passaram a contemplar os serviços especificados no Termo do Acordo, conforme determinam os normativos. Questionado a respeito de quando houve essa mudança, a partir da qual todos os Acordos celebrados teriam passado a contemplar os serviços de forma especificada, o INSS<sup>11</sup> não soube identificar quando este aprimoramento ocorreu.

Registra-se que não foram realizadas verificações sobre os procedimentos adotados pelo INSS no cadastramento do ACT nos sistemas.

Por fim, ressalta-se que a Portaria INSS nº 558/2020 estabelece diretrizes e orientações para celebração de Acordos e aprova novos modelos-padrão de ACT (Anexos I e III), modificando a Cláusula Primeira (Do Objeto) para relacionar grupos de serviços a serem disponibilizados no Acordo.

#### **4.3 Metas fixadas, porém sem monitoramento dos resultados alcançados**

Conforme exposto no item 1 deste Relatório, nos normativos elaborados pelo INSS houve a definição dos objetivos e metas a serem atingidos pelo Instituto em relação aos ACT para a consecução dos seus propósitos, de modo a orientar as ações e assegurar a transparéncia sobre resultados a serem alcançados.

Com a edição da Portaria INSS nº 558/2020, antes mencionada, são estabelecidas diretrizes e orientações para a celebração de ACT, contemplando as metas a serem atingidas pelas entidades parceiras no Acordo. Neste contexto, a cláusula sexta do Modelo de Acordo de Cooperação Técnica, que compõe o Anexo I da Portaria Conjunta DIRAT/DIRBEN nº 3/2017, indica que cabe às equipes de Atendimento e Benefícios do INSS realizar “*a cada dois meses, o monitoramento do compromisso firmado, realizando o acompanhamento e a fiscalização, com a finalidade de disciplinar e propor ajustes na forma de execução do mesmo*”.

---

<sup>10</sup> Dados registrados na planilha nº 2863218 anexa ao Despacho DIRAT nº 2841723, de 17.02.2021.

<sup>11</sup> Despacho DIRAT nº 2841723/2021, item 19.

Contudo, questionado a respeito dos relatórios e documentos que registrem a realização desse monitoramento, o INSS informou<sup>12</sup> que: “*Não existem documentos comprobatórios do acompanhamento realizado pelas unidades do INSS*”. Assim, não foram apresentados elementos que comprovem ações realizadas pelo INSS para o acompanhamento dos Acordos, conforme previsto nos normativos.

Quanto às metas a serem atingidas pelo INSS em relação aos ACT a serem celebrados, analisou-se os Planos de Ação para o exercício de 2019 e para o biênio 2020-2021. O Plano de Ação do INSS aprovado para 2019<sup>13</sup> estabeleceu como objetivos estratégicos “*fortalecer ações de inclusão e manutenção do cidadão no sistema previdenciário*” e expandir parcerias para atendimento ao cidadão (por meio de ACT), bem como fixou a meta de alcançar 10% dos municípios desassistidos até dezembro/2019 para orientar a pactuação de novos pontos de atendimento parceiros. No entanto, ao ser questionado quanto ao cumprimento dessa meta, o INSS indicou que não possui dados estruturados que permitam sua aferição.

Já em relação ao exercício de 2020<sup>14</sup>, o Plano de Ação do INSS<sup>15</sup> estabeleceu como objetivo estratégico “*qualificar as informações cadastrais do cidadão*” e definiu como ação a expansão da política de parcerias para recebimento de requerimentos e documentos. A meta estabelecida contempla a apresentação de propostas de ACT em 40% dos municípios abrangidos pelas GEX até dezembro/2020. Com isso, solicitou-se ao INSS que fornecesse os dados demonstrando os resultados alcançados em 2020 quanto ao cumprimento dessa meta; no entanto, a Autarquia também indicou que não possui dados estruturados que permitam sua aferição, em que pese a definição constante do art. 3º da Resolução CEGOV/INSS nº 2/2019, que define que o acompanhamento da execução do Plano de Ação 2020 seria realizado pela Coordenação-Geral de Projetos Estratégicos e Inovação (CGPEI)<sup>16</sup>, com a apresentação bimestral de resultados ao Comitê Estratégico de Governança do INSS (CEGOV).

A Portaria INSS nº 558/2020 estabeleceu, também, as informações a serem contempladas no Plano de Trabalho do ACT, incluindo informações acerca de metas a serem alcançadas, com a descrição de metas quantitativas e mensuráveis a serem atingidas, e a respeito da definição dos indicadores, documentos e outros meios a serem utilizados para a aferição do cumprimento das metas. Contudo, ao ser questionado, o INSS informou<sup>17</sup> que as diretrizes, as metas e os levantamentos realizados acerca de insumos necessários para o desenvolvimento e o acompanhamento da expansão da rede, conforme previsão da citada Portaria, de 29.04.2020, ainda não haviam sido estabelecidos.

Em relação às entidades acordantes, a Portaria INSS nº 558/2020 estabeleceu as seguintes metas:

---

<sup>12</sup> Despacho DIRAT nº 2841723/2021, item 9.

<sup>13</sup> Resolução nº 682/PRES/INSS, de 13.07.2019, Anexo III.

<sup>14</sup> Considerando o período de execução das análises cujos resultados estão registrados neste Relatório, essas não incluíram verificações acerca do cumprimento de metas relativas ao exercício de 2021.

<sup>15</sup> Resolução nº 2/CEGOV/INSS, de 31.12.2019, alterada pela Resolução nº 7/CEGOV/INSS, de 10.06.2020.

<sup>16</sup> De acordo com o Decreto nº 10.995/2022, que aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do INSS, essas atividades são de competência da Diretoria de Governança, Planejamento e Inovação.

<sup>17</sup> Despacho DIRAT nº 2841723/2021, item 9.

- a) Aumento de 20% no número de requerimentos apresentados ao INSS, em relação ao ano anterior à vigência do Acordo ou do Termo de Adesão ao Acordo; e
- b) Quanto aos requerimentos apresentados, que, ao final dos primeiros 12 meses de execução do Acordo, pelo menos 80% estejam corretamente instruídos, assim considerados aqueles em que não haja a abertura de exigências para complementação da instrução.

Diante disso, questionou-se o INSS quanto aos procedimentos definidos para aferir as metas estabelecidas para as entidades acordantes na Portaria INSS nº 558/2020, tendo sido informado que tais procedimentos ainda não haviam sido construídos<sup>18</sup>.

Pelo exposto, os resultados das análises demonstram que as metas estabelecidas pelo INSS para os ACT não vinham sendo acompanhadas, tampouco aferidas ao final de cada exercício, o que resulta na inobservância de princípios da Governança Pública instituídos pelo Decreto nº 9.203/2017 (art. 4º, inciso III), assim como de parâmetros contemplados no Referencial Básico de Governança do TCU (Componente E2 – Estratégia Organizacional).

Como consequência, o INSS deixa de ter informações relevantes para a definição e o planejamento de ações relacionadas à expansão de sua rede de atendimento, e que permitiriam, também, promover agilidade a ações corretivas eventualmente necessárias e mapear oportunidades de melhoria.

#### **4.4 Alocação de recursos humanos na gestão dos ACT**

Considerando mudanças nos fluxos de atendimento da Autarquia em consequência da implantação do Projeto INSS Digital, a partir de 2017, projeto esse que introduziu um novo modelo de recebimento e de análise de requerimentos, assim como a desterritorialização dos serviços, com utilização de processos digitais, buscando reduzir e simplificar o atendimento presencial ao cidadão, o INSS vem adotando procedimentos com a finalidade de otimizar a alocação de sua capacidade operacional.

Como consequência, as tarefas passaram a ser realizadas de maneira eletrônica, o que permite a redistribuição da carga de trabalho do nível local para o regional e nacional.

Com isso, houve a necessidade de implementar uma nova forma de mensurar resultados para o pagamento de bônus aos servidores, com base no desempenho na execução de serviços e tarefas, aos quais houve a atribuição de pontuação, com as demandas organizadas em filas nacionais e regionais.

O estabelecimento da pontuação para aferição da produtividade na análise de processos e serviços relacionados a benefícios foi efetuado por meio de normativos, contendo tabelas com os serviços, as tarefas e as respectivas pontuações. Nessas tabelas, constam as atividades de competência das áreas de atendimento do INSS relacionadas aos Acordos firmados para requerimento de benefícios, no âmbito do Projeto INSS Digital.

Considerando esse contexto, identifica-se que o INSS disporia de informações estruturadas em relação à capacidade operacional alocada na gestão dos ACT, permitindo suportar a gestão das demandas e de alocação de servidores. No entanto,

---

<sup>18</sup> Despacho DIRAT nº 2841723/2021, item 17.

não foram apresentadas informações acerca da necessidade de recursos humanos adicionais para o atendimento adequado às demandas de celebração e gestão de ACT, visando alcançar os objetivos, as metas e a priorização dos Acordos a serem celebrados. Ainda, a alocação da capacidade operacional por meio da gestão de tarefas eletrônicas permitiria que as atividades inerentes a esse tema fossem coordenadas com o desempenho das demais atividades do INSS.

#### **4.5 Ausência de levantamento de recursos físicos e de tecnologia da informação necessários para o alcance dos objetivos e metas relacionados aos ACT**

A partir das análises realizadas, não se identificou que o INSS dispusesse de levantamento de necessidades e de provisão de recursos físicos e de tecnologia da informação necessários ao alcance dos objetivos e metas dos ACT. Naquilo que diz respeito a recursos de tecnologia da informação, limitou-se a esclarecer<sup>19</sup> que dispõe de políticas de segurança da informação e que as especificações de sistemas a serem desenvolvidos pela Dataprev seguem o Plano Diretor de Tecnologia da Informação e Comunicações do INSS.

Quanto aos sistemas utilizados pelo INSS para operacionalização dos ACT, o Instituto apresentou manifestação<sup>20</sup> naquilo que diz respeito: (i) a procedimentos de cadastramento das entidades e respectivos representantes; (ii) a unidades (sem identificar responsáveis) elegíveis a disporem de perfis para alterar ou modificar os controles de acesso; (iii) a manutenção e a suporte a sistemas, destacando que a Dataprev disponibilizaria um canal para o tratamento do assunto; e (iv) a unidades envolvidas no monitoramento de acessos concedidos (a servidores do INSS, a empregados da Dataprev e a responsáveis vinculados às entidades acordantes), bem como na identificação de falhas nos sistemas e nos acessos. Quanto a procedimentos instituídos para corrigir falhas porventura identificadas nos sistemas e nos acessos, não foram apresentadas informações.

Em que pese não ter sido identificado que tenham ocorrido levantamentos de necessidades relacionadas ao provimento de recursos físicos e de tecnologia da informação que pudessem ter impacto no alcance dos objetivos e metas relacionados aos ACT, foram verificadas dificuldades para a apuração de resultados alcançados para as metas fixadas, assim como que dados necessários para o monitoramento de resultados não estão disponíveis, de forma que aprimoramentos dos sistemas utilizados pelo INSS seriam necessários.

#### **4.6 Necessidade de aprimoramento na capacitação dos agentes envolvidos na gestão e na execução dos ACT**

A Portaria Conjunta DIRAT/DIRBEN nº 3/2017, em seu inciso VII do § 2º da cláusula terceira do Anexo I, define, como competência da acordante, a adoção de providências para a capacitação, em conjunto com o INSS, dos representantes responsáveis pelo desenvolvimento das atividades exercidas em decorrência do Acordo.

---

<sup>19</sup> Despacho DIRAT nº 2033181, de 23.10.2020.

<sup>20</sup> Despacho DIRAT nº 2841723/2021, item 3.

Apesar de constar na norma que a capacitação deveria ser realizada em conjunto (INSS e entidades acordantes), o Instituto informou<sup>21</sup> que não teria competência para realizar capacitações para as entidades que firmam ACT, mas que atuava junto às entidades através do Programa de Educação Previdenciária, no âmbito do qual há orientação em relação a direitos e deveres previdenciários à sociedade. Contudo, o Instituto relatou<sup>22</sup> que não houve demandas ao Programa para atender capacitação sobre a temática ACT firmado entre o INSS e entidades parceiras.

Assim, os exames realizados indicam que o INSS não conduziu capacitações envolvendo o público-alvo que desenvolve atividades no âmbito dos ACT pactuados e, quando realizou alguma ação de orientação, esta não foi adequada ou necessita de reforço e de aprimoramento, conforme corroborado por registros constantes nas “Planilhas de Supervisão SEI 3026884 e 3026885”, as quais foram disponibilizadas pelo INSS e referem-se a ações voltadas a acompanhar a expansão do atendimento iniciado pelo Projeto INSS Digital internamente no Instituto, nas Superintendências Regionais, nas Gerências-Executivas e nas Agências da Previdência Social, no exercício de 2018.

Pelas evidências obtidas, conclui-se que nos exercícios de 2019 e de 2020 não houve capacitação aos envolvidos nos ACT (servidores, gestores das entidades acordantes, representantes destas, responsáveis pela execução do objeto dos Acordos, associados, filiados, servidores, empregados ou cidadãos), ação que seria importante para o desenvolvimento das competências necessárias ao alcance dos objetivos pactuados, com a clara definição dos papéis dos envolvidos e acerca da distribuição de responsabilidades, garantindo a segregação de funções críticas.

#### **4.7 Necessidade de aprimoramento no processo de comunicação e apoio às entidades acordantes**

Verificou-se a existência dos seguintes mecanismos de comunicação e de colaboração entre o INSS e os demais interessados envolvidos na execução dos ACT:

- a) o canal de comunicação geral é a Ouvidoria do INSS, para onde são encaminhadas as reclamações ou denúncias apresentadas por meio do sítio eletrônico do INSS ou da Central 135, as quais, então, são tratadas e respondidas por meio do sistema SOU-WEB (Sistema de Ouvidoria); e
- b) para o atendimento das demandas de usuários de serviços relativos ao ACT, pode ser usado, ainda, o sistema SIC (Serviço de Informação ao Cidadão).

A Portaria INSS nº 558/2020, em seu Anexo II, estabelece que todas as comunicações necessárias ao andamento processual dos requerimentos relacionados aos ACT serão realizadas por meio dos canais ordinários de comunicação do INSS, *e-mail* e telefone, informados no plano de trabalho e no formulário para indicação inicial de cadastro dos usuários nos Sistemas do INSS.

Quanto aos acordantes, as informações e comunicações dar-se-ão por intermédio dos canais de comunicação identificados no Plano de Trabalho, *e-mail* ou ofício. Adicionalmente, poderia ser feito de forma presencial, contudo, à época da realização

---

<sup>21</sup> Despacho DIRAT nº 2011300/2020, item 6.

<sup>22</sup> Despacho CGQSD nº 2678482, de 18.01.2021.

das análises, esta forma de atendimento estava restrita em decorrência das consequências da pandemia de Covid-19.

Em relação aos representantes das entidades acordantes, quanto à operacionalização do ACT e à utilização dos sistemas corporativos, o INSS informou<sup>23</sup> que orientações, esclarecimentos de dúvida e outros contatos são realizados por e-mail ou por telefone, sem que exista, no entanto, registro dessas interações. A ausência de documentação das interlocuções realizadas contraria o disposto nos art. 4º, 6º e 7º da Portaria INSS nº 558/2020, os quais definem que todos os processos devem ser registrados no SEI, com NUP, devendo constar, obrigatoriamente, todos os *e-mails*, ofícios e demais documentos concernentes ao Acordo.

Quanto ao controle do atendimento, por parte das entidades acordantes, das obrigações relacionadas à (i) manutenção de seus dados cadastrais; (ii) manutenção da mesma qualificação jurídica exigida na adesão; e (iii) comunicação ao INSS de desistências de requerimentos ou de óbito de cidadãos que tenham requerido ou estejam percebendo valores referentes a benefícios/serviços objeto do Acordo, caso tenham ciência dessas ocorrências, o INSS informou<sup>24</sup> que não realiza controle quanto aos itens (i) e (iii), estando sob a responsabilidade da entidade comunicar ao INSS eventuais alterações das informações prestadas quando da celebração do ACT, conforme pactuado no termo do Acordo, incisos VI e XI do § 2º da cláusula terceira.

Em relação ao item (ii), o Instituto informa que é pactuado, no inciso XII do § 2º da cláusula terceira, que a acordante deve manter a qualificação jurídica e, no caso de entidade credenciada, deve apresentar documentação comprobatória anualmente, conforme inciso IX do § 3º da cláusula terceira, sem que tenha registrado que tipo de acompanhamento está implementado para acompanhar o cumprimento dessa obrigação.

Assim, em ambas respostas apresentadas pelo INSS, são citados dispositivos de normativos contendo as atribuições da acordante, sem, contudo, indicar ações efetivas de monitoramento, de acompanhamento e de fiscalização implementadas pela Autarquia para validar a observância dessas obrigações, de forma a garantir efetividade em seu cumprimento.

Verificou-se, assim, que existem canais de comunicação geral do INSS para manifestação, reclamação e colaboração por parte do cidadão e de agentes envolvidos no ACT. No entanto, quanto aos mecanismos de comunicação e de colaboração do INSS com as entidades parceiras nos ACT, não houve comprovação, por parte do Instituto, em relação a eventuais orientações prestadas aos representantes das entidades para a operacionalização dos acordos ou para a utilização dos sistemas corporativos, tampouco houve comprovação quanto a ações para esclarecimento de dúvidas ou de procedimentos relativos à celebração dos ACT. Ainda, o INSS informou que não realiza controles quanto ao atendimento, por parte das acordantes, de obrigações relacionadas a comunicados a serem remetidos ao Instituto.

---

<sup>23</sup> Despacho DIRAT nº 2841723/2021, item 23.

<sup>24</sup> Despacho DIRAT nº 2841723/2021, item 24.

## **5 Distribuição geográfica dos Acordos de Cooperação Técnica celebrados pelo INSS e cobertura da rede de atendimento ao cidadão em todo o território nacional**

Considerando o escopo das análises realizadas, voltadas a avaliar a governança da gestão do INSS relacionada à celebração e à execução dos Acordos de Cooperação Técnica, os quais possuem a finalidade de ampliar a rede de atendimento do INSS, é relevante considerar, como será explicitado em sequência, que a expansão no atendimento proporcionada pelos ACT é limitada, haja vista a abrangência do público-alvo atendido, restrito a beneficiários que possuem vínculos com as acordantes, no caso de entidades privadas, assim como o rol de serviços ofertados, a depender da natureza da accordante.

### **5.1 Distribuição geográfica dos pontos de atendimento do INSS, por meio de ACT, no território nacional**

Com o intuito de avaliar se a distribuição geográfica dos ACT firmados com entidades públicas e privadas possibilita razoável cobertura da rede de atendimento do INSS em todo país, buscou-se verificar:

- a) se sua distribuição geográfica está de acordo com as diretrizes e políticas estabelecidas pelo INSS;
- b) se os termos dos Acordos observam as diretrizes estratégicas previamente traçadas, no que se refere aos serviços e à clientela a ser atendida, vinculando-se aos objetivos, metas e prioridades estabelecidos pelo INSS; e
- c) se, em caso de inexistência de diretriz estratégica norteadora dos ACT, a distribuição geográfica possibilita razoável cobertura em todo o território nacional para acesso aos serviços oferecidos pelo INSS.

Conforme já exposto, em que pese o ACT ser uma das ferramentas instituídas para viabilizar o acesso do cidadão aos benefícios e serviços da Previdência Social, não existem diretrizes estratégicas traçadas pelo INSS para a celebração dos Acordos de modo a estruturar uma cobertura em todo o território nacional a partir da distribuição geográfica dos ACT.

Com isso, o INSS foi questionado a respeito da existência de relatório gerencial ou de documento similar que contemple os serviços prestados. O Instituto apresentou uma planilha<sup>25</sup> contendo indicação dos serviços ofertados por cada entidade.

A partir dessa planilha, onde constam todos os ACT firmados desde 2015 até 2020, é possível verificar que a região Centro-Oeste apresenta 32% de seus municípios com pelo menos um ACT celebrado; a região Nordeste, por sua vez, apresenta 69%; a região Norte, 55%; a região Sudeste, 18%; e a região Sul, 23%. Considerando-se a totalidade dos municípios brasileiros, independentemente da UF e da região, tem-se que 40% dos municípios brasileiros dispõem de, pelo menos, um Acordo firmado.

Por não existir um planejamento que contemple a estratégia de distribuição geográfica dos ACT, assim como uma política de expansão, não é possível avaliar se a distribuição

---

<sup>25</sup> Despacho DIRAT nº 2841723/2021, item 34.

atual atende ao planejado ou à política traçada pelo INSS em relação ao atendimento das demandas do cidadão por serviços que são disponibilizados por meio dos ACT.

Considerando o panorama apresentado, a eventual realização de levantamento, pelo INSS, acerca da efetiva abrangência dos pontos de atendimento de que a Autarquia dispõe, contemplando APS e ACT, em cada UF, e ainda a quantidade de municípios e a população da área territorial, permitiria a obtenção de informações relevantes para avaliações quanto a possíveis expansões futuras de sua rede de atendimento, permitindo estabelecer planejamento e diretrizes estratégicas para a priorização de celebração de Acordos em área geográfica, região e municípios com lacunas significativas na rede de atendimento ao cidadão.

## **5.2 Distribuição dos ACT por natureza da entidade acordante**

A prestação de serviços do INSS aos filiados e sindicalizados/representados consiste em benefício concedido pelas entidades aos respectivos públicos atendidos. Nessa linha de atendimento limitado a público determinado, tem-se entidades como: autarquias; empresas; fundações; cooperativas; bancos; defensorias; corpos de bombeiros; hospitais; institutos e órgãos que atendem somente seus empregados, funcionários e colaboradores. Assim, o público abrangido por entes municipais que celebram ACT é a população em geral que possui vinculação ao Regime Geral de Previdência Social ou que demanda outros serviços prestados pelo INSS. Já um sindicato, por exemplo, somente pode representar a sua categoria e fornecerá os serviços apenas aos filiados/sindicalizados, podendo ainda restringir àqueles que estejam em dia com suas obrigações pecuniárias perante a entidade.

Desse modo, a distribuição de acordos, quanto à natureza da entidade acordante, mostra-se relevante. A partir de informações disponibilizadas pelo INSS, antes referidas, essa distribuição é apresentada na tabela em sequência.

**Tabela 1 – Distribuição dos ACT firmados pelo INSS por natureza da acordante**

Natureza entidade acordante	Quantidade	Percentual
Privada	2.802	90,7%
Pública	288	9,30%
<b>Total</b>	<b>3.090</b>	<b>100%</b>

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria a partir dos dados registrados na planilha SEI nº 2863218 anexa ao Despacho DIRAT nº 2841723/2021.

É possível verificar que a adesão das entidades privadas é significativamente maior do que aquela das entidades públicas.

Ainda, em relação ao tipo de entidades que firmaram ACT com o INSS, a partir dos dados disponibilizados, é possível verificar que as prefeituras representam 8,48% (262 Acordos firmados e vigentes) e que as entidades que mais firmaram Acordos foram as Colônias de pescadores e os Sindicatos, representando 18,6% e 63,8%, respectivamente, em termos de quantidade de ACT celebrados.

Quanto à definição do rol de serviços do INSS que cada entidade poderá oferecer a partir da assinatura de ACT, seja ela privada ou pública, assim como quanto aos critérios para

esta definição, o INSS informou<sup>26</sup> que a relação de serviços é proposta pelo Instituto utilizando como critério a correlação do público-alvo da entidade, ou da população representada, e os serviços que atendam aos seus direitos.

Diante do exposto, verifica-se que a celebração de Acordos com entes municipais pode propiciar ter maior alcance sobre os cidadãos a serem atendidos, que será a população em geral, bem como os serviços a serem disponibilizados. Portanto, eventuais ações do INSS com o intuito de aumentar sua capilaridade de atendimento no território nacional perpassam análises acerca da distribuição das unidades de atendimento, considerando o tipo, se APS ou decorrente de ACT, assim como o rol dos serviços ofertados por essas unidades.

Todavia, como o INSS não estabeleceu diretrizes para expansão do atendimento iniciado a partir da implantação do Projeto INSS Digital, visando alcançar uma distribuição geográfica de unidades abrangente em todo o território nacional, isso representa uma fragilidade que impacta, inclusive, iniciativas para a ampliação do acesso do cidadão aos serviços do INSS por meio de ACT.

## **6 Falta de informações para o cidadão acerca dos Acordos de Cooperação Técnica firmados entre o INSS e entes públicos ou entidades privadas e de transparência quanto aos serviços previdenciários, assistenciais e trabalhistas disponíveis**

As informações prestadas pelo INSS em relação a serviços oferecidos ao cidadão e quanto a entidades celebrantes de ACT não estão claras, definidas e transparentes, considerando pesquisa realizada na página da *internet* do INSS. Ao acessar a página “meu.inss.gov.br”, em outubro/2020, verificou-se que o INSS disponibiliza apenas as informações básicas sobre a definição de ACT, quais entidades podem firmar Acordo e quais os documentos necessários para a pactuação; no entanto, não faz menção às entidades que celebraram ACT, em quais localidades elas estão localizadas, o público-alvo por elas atendido e os respectivos serviços oferecidos.

Assim, não são disponibilizadas informações relevantes ao cidadão, tais como: endereço das entidades que celebraram os ACT; requisitos para o atendimento; serviços prestados; horário de atendimento; e contatos telefônicos das entidades. Essa situação dificulta o acesso do cidadão aos serviços.

Quanto à divulgação ao cidadão em relação a entidades acordantes com ACT vigente e a serviços disponibilizados, o INSS mencionou normativos relacionados atribuindo esta obrigação às entidades parceiras. Todavia, o fato de constar essa obrigatoriedade no termo pactuado não garante a divulgação do Acordo junto aos cidadãos ou aos filiados à entidade acordante, tampouco desobriga o INSS de implementar ações de divulgação relacionadas.

Ressalta-se que a Portaria Conjunta DIRAT/DIRBEN nº 3/2017 contempla previsão de o INSS promover, a cada dois meses, o monitoramento do compromisso firmado por meio do ACT, com a realização de ações de acompanhamento e de fiscalização, não tendo

---

<sup>26</sup> Despacho DIRAT nº 2841723/2021, item 20.

sido identificada a realização dessas ações, tampouco de iniciativas visando verificar a divulgação dos ACT pelas entidades parceiras.

Considerando que os Acordos podem permitir ao INSS ampliar o acesso dos cidadãos aos serviços prestados pela Autarquia, alcançando localidades que não possuem Agência da Previdência Social, a divulgação de informações de entidades acordantes e dos serviços disponíveis facilita o acesso à rede de atendimento do INSS por parte do cidadão. Assim, a divulgação das entidades acordantes com ACT vigente, contemplando endereço, horário de atendimento, contatos, requisitos para ser atendido e serviços disponíveis, além da avaliação da qualidade dos serviços prestados e dos requerimentos cadastrados por parte das entidades, seria uma boa prática de gestão a ser considerada pelo INSS.

Neste sentido, quanto à qualidade dos serviços prestados, o Anexo I da Portaria DIRAT/INSS nº 297, de 28.10.2020, prevê a implementação de ações, pelo INSS, visando a observância, pelas entidades, da qualidade dos serviços prestados, incluindo o “acompanhamento amostral, com questionário aos filiados/cidadãos, sobre a qualidade dos serviços”, feito por meio do SAG Entidades/Central 135/entrevistas no local, bimestralmente.

Destaca-se, ainda, que a publicação em sítio oficial na *Internet* da relação das parcerias celebradas entre a administração pública e organizações da sociedade civil parcerias, assim como dos respectivos planos de trabalho, deve ser feita em cumprimento aos art. 10 e 11 da Lei nº 13.019/2014, de 31.07.2014, e aos art. 78 a 81 do Decreto nº 8.726/2016, de 27.04.2016.

Questionado em relação à ausência dessa publicação, o INSS informou<sup>27</sup> que no portal do INSS está disponível uma página com informações gerais sobre ACT e relacionou os endereços das páginas na *Internet*. Contudo, estas não atendem aos normativos mencionados.

Por fim, diante das respostas apresentadas pela Autarquia, e com base nas pesquisas realizadas na página da *Internet* do INSS, não se identificou que haja divulgação de informações para o cidadão acerca das entidades acordantes com ACT vigente e relacionadas a serviços oferecidos em determinada região ou localidade, tampouco contemplando detalhes operacionais, como endereço, horário de atendimento, contatos, requisitos para ser atendido e serviços.

## 7 Levantamento de riscos relativos ao processo de celebração e gestão dos Acordos de Cooperação Técnica

Verificou-se que houve formalização, por parte do INSS<sup>28</sup>, de análise acerca dos riscos inerentes ao processo de celebração e gestão dos ACT, a partir da edição da Portaria Conjunta nº 3/DIRAT/DIRBEN/INSS, em 08.12.2017.

Em 2020, houve a instituição da Política de Gestão de Riscos do INSS, por meio da Resolução nº 5, de 28.05.2020, a qual estabeleceu a competência dos gestores de riscos e quais gestores do INSS teriam essas atribuições. Estabeleceu, também, que cabe à

---

<sup>27</sup> Despacho DIRAT nº 3006916/2021, item 26.

<sup>28</sup> Confirmado pelo INSS por meio do Despacho DIRAT nº 2011300/2020.

Diretoria de Integridade, Governança e Gerenciamento de Riscos<sup>29</sup> a responsabilidade de desempenhar o papel de unidade central de coordenação e supervisão da gestão de riscos.

Outrossim, o INSS, por meio da Portaria DIRAT/INSS nº 297/2020, estabeleceu projeto de *compliance* para o acompanhamento e o monitoramento dos ACT. A Nota Técnica nº 2/2020/DCAGO/COGEC/CGEUC/DIRAT, de 22.06.2020, por sua vez, elenca sete situações de riscos a serem mitigadas e menciona que, apesar de o INSS possuir a Portaria Conjunta DIRAT/DIRBEN nº 3/2017, há uma carência normativa para a correta orientação às unidades descentralizadas. Ademais, registra que havia, à época, uma duplicidade nas atribuições regimentais entre as Diretorias de Atendimento (DIRAT) e de Benefícios (DIRBEN), o que acabava por causar divergências no entendimento quanto às competências das Diretorias na formalização, celebração e monitoramento dos ACT. Com a recente alteração de estrutura, e consequente alteração de Regimento Interno da Autarquia, por meio Decreto nº 10.995/2022, houve a criação da Diretoria de Benefícios e Relacionamento com o Cidadão, não mais havendo, em princípio, duplicidade de competências relacionadas à celebração e à gestão de ACT.

Nesse contexto, a Portaria DIRAT/INSS nº 297/2020, em seu art. 3º, define que as ações de controle interno e de monitoramento deverão observar os riscos já mapeados pela DIRAT, bem como o ferramental a ser utilizado e a periodicidade das ações a serem realizadas, conforme Anexo I da Portaria, os quais serão utilizados para mitigar os riscos mapeados, e os resultados das ações de controle interno serão mensuradas a partir dos indicadores constantes no Anexo II da mencionada Portaria, em conformidade com o disposto no art. 4º.

A norma estabelece, ainda, medidas permanentes de monitoramento da qualidade dos serviços prestados pelas entidades credenciadas e quanto à observância das cláusulas dos ACT. Caso seja verificado o descumprimento de alguma das cláusulas obrigatórias, a situação enseja a rescisão imediata do Acordo, além de instauração de processo cível ou criminal.

Portanto, somente após a edição da Portaria DIRAT/INSS nº 297/2020 o INSS estabeleceu formalmente as diretrizes para a implementação de estratégia de *compliance* para o acompanhamento e o monitoramento dos ACT, definindo controles internos para mitigação dos riscos identificados. Todavia, não houve comprovação, por parte do INSS, de que os mecanismos de controle tenham sido implementados adequadamente, de modo a mitigar os riscos mapeados.

---

<sup>29</sup> Competência da Diretoria de Governança, Planejamento e Inovação, de acordo com o Decreto nº 10.995/2022, que aprovou nova estrutura regimental para o INSS.

## **8 Ausência de comprovação da existência e do funcionamento de controles internos e de monitoramento executados pelo INSS para mitigar os principais riscos relacionados aos ACT**

Com o objetivo de verificar a aplicação dos procedimentos e de ações para mitigar os riscos identificados relacionados aos Acordos de Cooperação Técnica, foram feitas análises a partir de informações obtidas ao longo do trabalho e considerando informações apresentadas pelo INSS especificamente em relação ao tema<sup>30</sup>.

Quanto aos procedimentos adotados para mitigar os riscos identificados pelo INSS, como indicado no item anterior deste Relatório, o INSS mencionou o Anexo I da Portaria DIRAT/INSS nº 297/2020 e o quadro que contempla riscos, ações, ferramentas e periodicidade envolvida, sem apresentar evidências de medidas de controle interno e de monitoramento efetivamente implementadas pelo Instituto para mitigação dos riscos identificados no normativo.

Quanto a procedimentos eventualmente adotados pelo INSS para mitigar riscos decorrentes de celebração e de gestão dos ACT com entidades sindicais com contestações judiciais em virtude da inobservância do art. 8º, Inciso II da Constituição da República de 1988, bem como considerando a Súmula nº 677 do STF, o INSS informou que “*não está previsto nos Atos que disciplinam a celebração de ACT no âmbito do INSS, o batimento quanto a existência ou não de outra entidade com a mesma representação no município onde se pretende firmar novo Acordo*”.

Como registrado anteriormente, a ausência de normas estabelecendo formas para seleção de sindicatos e associações, considerando a área de abrangência/base territorial e a competência de cada uma dessas entidades, constitui risco para a regular execução da política pública relacionada, pelo INSS.

Em relação a medidas implementadas para observância das condições jurídicas, fiscais, trabalhistas ou previdenciárias das entidades acordantes na fase de celebração dos ACT, bem como durante a sua vigência, o INSS informou que, conforme os termos dos Acordos pactuados com as entidades, ficam estas responsáveis por cumprir suas atribuições e obrigações, sem que haja, de acordo com o informado, qualquer acompanhamento relacionado, pelo INSS. Contudo, o fato de o termo do Acordo conter atribuições e obrigações não exime o INSS de implementar controles internos e realizar monitoramento para verificação periódica da continuidade das condições jurídicas, fiscais, previdenciárias e trabalhistas das acordantes, para a manutenção do ACT, assim como de estabelecer medidas permanentes de monitoramento da observância das cláusulas dos Acordos pelas entidades parceiras.

Nesse sentido, foi solicitado ao INSS fornecer documentos comprobatórios do atendimento à cláusula sexta do Anexo I da Portaria Conjunta DIRAT/DIRBEN nº 3/2017, que determina o monitoramento do compromisso firmado, a cada dois meses, realizando o acompanhamento e a fiscalização, com a finalidade de disciplinar e propor ajustes na sua forma de execução. Em resposta, o Instituto informou que “*não existe documentos comprobatórios do acompanhamento realizado pelas unidades do INSS*.”

---

<sup>30</sup> Despacho DIRAT nº 2841723/2021, itens 4 a 7.

Deste modo, desde o início da implantação dos ACT, por meio da Portaria Conjunta DIRAT/DIRBEN nº 3/2017, bem como após a edição da Portaria DIRAT/INSS nº 297/2020, o INSS não promoveu medidas efetivas para o monitoramento sob sua responsabilidade, inclusive naquilo que diz respeito à observância das condições jurídicas, fiscais, trabalhistas ou previdenciárias das entidades acordantes durante a vigência dos ACT.

Quanto ao risco de inobservância da qualidade dos serviços prestados e dos requerimentos cadastrados por parte das entidades acordantes, o INSS apenas citou dispositivos do Anexo I da Portaria Conjunta DIRAT/DIRBEN nº 3/2017, que contemplam obrigações das entidades, sem comprovação das ações efetivamente adotadas pela Autarquia.

Destaca-se que o Anexo I da Portaria DIRAT/INSS nº 297/2020 apresenta, para o risco “*não observância da qualidade dos serviços prestados pelas entidades*”, a ação “*acompanhamento amostral, com questionário aos filiados/cidadãos, sobre a qualidade dos serviços*”, a ser realizada por meio do SAG Entidades, da Central 135 ou de entrevistas no local, de forma bimestral. Todavia, o INSS não apresentou informações das ações executadas para dar cumprimento ao disposto no art. 9º da Portaria que menciona que a DIRAT “*estabelecerá medidas permanentes de monitoramento da qualidade dos serviços prestados pelas entidades credenciadas e da observância das cláusulas dos ACT*”.

Especificamente quanto a procedimentos adotados para controlar e monitorar a utilização indevida de senhas, da mesma forma, em que pese a sensibilidade do tema, o INSS não informou as medidas realizadas e apenas citou dispositivos do Anexo I da Portaria Conjunta DIRAT/DIRBEN nº 3/2017.

Em relação a pagamentos eventualmente indevidos de benefícios, resultantes de requerimentos efetuados por meio de ACT, ou a reclamações de cobrança indevida por parte de entidades, para a prestação de serviço ao cidadão, o Instituto limitou-se a informar que “*caso o INSS seja notificado da cobrança indevida do cidadão por parte de entidades, o ACT será rescindido, conforme previsto na cláusula do Acordo (...)*”. Não foram apresentadas quaisquer informações acerca de reclamações de cobranças indevidas, feitas por cidadãos, tampouco casos de ACT rescindidos por cobranças indevidas por parte de entidades acordantes.

Diante do exposto, apesar da existência de disposições na Portaria Conjunta DIRAT/DIRBEN nº 3/2017, assim como nos Acordos firmados, considerando o modelo apresentado no Anexo I deste normativo, disciplinando o monitoramento do compromisso firmado, o INSS não comprovou a efetiva implementação de medidas para mitigar os riscos que foram mapeados pela Autarquia, contemplando verificação da qualidade da formalização do processo de ACT; acompanhamento quanto à permanência das condições jurídicas, fiscais, trabalhistas ou previdenciárias das entidades; questionários aplicados para verificar a qualidade dos serviços prestados; dentre outras ações relacionadas no Anexo I, a serem realizadas periodicamente.

Conclui-se, assim, que o INSS não implementou medidas para assegurar a observância, por parte das entidades acordantes, de condicionalidades, obrigações e atribuições constantes nos Acordos firmados, o que permitiria mitigar os riscos de *compliance* e de integridade no processo relacionado à execução dos ACT, em especial, quanto à atuação das entidades e quanto à possibilidade de fraudes externas e internas.

## **9 Inexistência de fluxo específico para o tratamento de manifestações oriundas da participação do cidadão na gestão e na execução dos Acordos de Cooperação Técnica, prejudicando a adoção de medidas para melhoria do processo**

Quanto aos riscos de integridade relativos ao processo de celebração e gestão dos ACT, foi solicitado ao INSS informar os canais disponíveis ao cidadão, a forma de participação deste e o tratamento (resposta) que é dado em caso de manifestações efetuadas utilizando os canais existentes. O INSS informou<sup>31</sup> que “os usuários podem encaminhar ao INSS suas reclamações ou denúncias pelo site do INSS ou pela Central 135. (...) Existe também o sistema SIC – Serviço de Informação ao Cidadão”.

Em consulta realizada na *Internet*, verificou-se a existência do Canal da Ouvidoria do INSS, voltado ao atendimento das demandas do cidadão em relação aos serviços prestados. Segundo informações contidas na página eletrônica, a Ouvidoria tem como objetivo melhorar a qualidade dos serviços previdenciários, assistenciais e trabalhistas com espaço aberto para enviar elogios, sugestões, reclamações ou denúncias.

Além do canal mencionado, há a Central 135, que recebe ligações do cidadão, auxiliando-o a utilizar os canais de atendimento do INSS, podendo encaminhar a demanda à Ouvidoria.

Desse modo, verifica-se a existência de canais, do INSS, acessíveis para a participação do cidadão, que pode obter informações, fazer elogios, reclamações, sugestões ou denunciar irregularidades, destacando-se, no entanto, que não se tratam de canais exclusivos para manifestações relacionadas aos ACT.

Especificamente quanto ao tratamento de manifestações relacionadas aos ACT, verificou-se que não existe fluxo específico para demandas relacionadas aos Acordos. Tal situação não inviabiliza o registro de manifestação por parte do cidadão, visto que há fluxos estabelecidos para manifestações nas áreas de atendimento e benefícios, mas prejudica a identificação, o monitoramento e o tratamento das ocorrências específicas.

Questionado acerca de medidas adotadas para apuração dos atos e fatos denunciados, quando pertinente, e solicitado a apresentar informações de reclamações e de denúncias, segregadas por origem da demanda (cidadão, entidades e Ministério Público), no período de 01.07.2020 a 31.10.2020, acompanhadas das ações realizadas por parte do INSS, a Autarquia não apresentou informações ou documentos relacionados. Essa situação inviabilizou a aplicação de testes visando validar se os controles internos foram adequadamente implementados para mitigar os riscos de integridade.

A inexistência de fluxos específicos para o tratamento de manifestações envolvendo entidades acordantes, assim como em relação aos serviços prestados por meio dos ACT, dificulta a estruturação de medidas a partir da análise dessas demandas, bem como o mapeamento de situações importantes para a tomada de decisão a respeito da prevalência de denúncias. Difículta, também, a verificação de situações que possam

---

<sup>31</sup> Despacho DIRAT nº 2011300/2020.

envolver determinada entidade acordante, certa região do país, ou entidades vinculadas a determinada atividade específica, em comparação com demais parceiros e regiões, inviabilizando a obtenção de diagnóstico mais amplo a partir da análise das manifestações recebidas, o que oportunizaria a apresentação de propostas de melhorias.

Em relação aos fluxos apresentados, não específicos para os ACT, não há evidenciação de atribuições e de responsabilidades das áreas envolvidas para apuração das demandas, tampouco apresentam metas vinculadas aos níveis de resolutividade das manifestações recebidas por meio dos canais disponíveis no âmbito do INSS.

Portanto, verificou-se que não existe fluxo específico para o tratamento de manifestações relacionadas à temática ACT, sendo utilizados aqueles gerais estabelecidos pelo INSS para manifestações do cidadão recebidas por meio de seus canais de atendimento. Considerando, ainda, que a Autarquia não encaminhou informações acerca de manifestações recebidas, tampouco do tratamento dispensado às mesmas, não foi possível avaliar se houve a adoção de ações para mitigar os riscos envolvidos na execução dos ACT.

# RECOMENDAÇÕES

1) Ao normatizar a celebração dos Acordos de Cooperação Técnica com entidades associativas e sindicais, considerar a necessidade de comprovação da legitimidade por parte dessas entidades para representação dos cidadãos na abrangência/base territorial em questão, observando a vedação contida no art. 8º, Inciso II da Constituição da República de 1988 e a Súmula nº 677 do STF.

Achado nº 2

2) Implementar mecanismos de controle para verificação, anteriormente à celebração ou à renovação de Acordo de Cooperação Técnica, do regular registro cadastral de entidades representantes de categorias econômicas, profissionais e outras junto à Secretaria de Trabalho do Ministério do Trabalho e Previdência visando mitigar os riscos apontados e em observância ao princípio da unicidade sindical.

Achado nº 2

3) Definir estratégia e elaborar planejamento para o estabelecimento de políticas e diretrizes norteadoras para a implantação e distribuição dos ACT no território nacional, caso haja o entendimento, no âmbito do INSS, que a ampliação da capilaridade e da rede de atendimento seria uma necessidade da Autarquia e que essa seria uma das formas de alcance de suas metas de expansão da rede de atendimento. Ainda, que esse planejamento contemple a definição justificada da distribuição geográfica dos Acordos a serem pactuados, os serviços a serem oferecidos e a clientela a ser atendida, bem como a definição de marcos e de prazos de implantação.

Achados nº 4 e 5

4) Elaborar e implementar plano de capacitação e de orientação dos agentes envolvidos na celebração, na execução e na gestão dos ACT, de modo a desenvolver as competências necessárias ao alcance dos seus objetivos, permitindo, posteriormente, definir os papéis e a distribuição das responsabilidades, garantindo a segregação de funções críticas.

Achado nº 4

5) Criar mecanismos de comunicação e de colaboração do INSS com as entidades acordantes por meio de ACT, visando realizar as orientações e o controle de atendimento às entidades e o seu registro, bem como cobrar destas o cumprimento das obrigações pactuadas.

Achado nº 4

6) Elaborar e implementar procedimentos para acompanhar e mensurar, periodicamente, os resultados alcançados em relação às metas estabelecidas em normativos para os Acordos, assim como construir indicadores de desempenho capazes de aferir a adequação dos processos de celebração e de operacionalização dos ACT.

Achado nº 4

7) Estruturar metodologia que apresente os resultados das obrigações das entidades acordantes, em particular quanto à divulgação do ACT e dos serviços disponíveis ao

cidadão, bem como evidencie a fiscalização do INSS sobre as entidades que firmaram Acordo.

Achado nº 5

8) Divulgar em transparência ativa, de forma permanente, transparente e de fácil acesso, informações relacionadas às entidades que celebraram ACT, os respectivos serviços prestados, informações de caráter operacional, como endereço, horário de atendimento e requisitos para ser atendido, de forma a tornar acessível ao cidadão as informações alusivas aos Acordos celebrados entre o INSS e as entidades acordantes.

Achado nº 6

9) Elaborar Plano de Ação para implementar diretrizes de *compliance* para o acompanhamento e o monitoramento da execução dos ACT, assim como operacionalizar as ações estabelecidas na Portaria DIRAT/INSS nº 297/2020, ou em norma posterior que venha a substituí-la. O Plano deverá ser elaborado com vistas a promover o efetivo controle, acompanhamento e monitoramento da execução dos ACT e dos riscos mapeados pelo INSS, objetivando mitigá-los, e mensurar os resultados a partir dos indicadores constantes no referido normativo ou em outro que o suceda.

Achado nº 8

10) Implementar fluxos específicos para o tratamento de manifestações envolvendo a execução dos ACT, de modo a facilitar a adoção de medidas a partir da análise das demandas e a tomada de decisão a respeito da prevalência de denúncias que possam envolver entidades parceiras e os serviços prestados por estas.

Achado nº 9

# CONCLUSÃO

Este trabalho teve por objetivo avaliar a estrutura de governança do INSS na gestão, celebração e execução de Acordos de Cooperação Técnica, com vistas a prover informações que possam viabilizar a adoção de medidas para mitigar os riscos inerentes aos Acordos firmados, os quais teriam por objetivo ampliar a rede de atendimento ao cidadão e facilitar o acesso aos seus serviços prestados pela Autarquia.

As análises e os resultados apresentados neste Relatório evidenciam a necessidade de adoção de providências pelo INSS com o intuito de aprimorar a regulamentação e os controles instituídos no âmbito do processo que envolve a operacionalização dos Acordos.

Assim, considerando que a avaliação se baseou na questão “Qual a situação atual da estrutura de governança do INSS na gestão, celebração e execução dos ACT?”, conclui-se que a situação, à época da realização dos exames, finalizados no primeiro trimestre de 2021, não estava adequada; além da ausência de dois componentes da boa governança de Políticas Públicas (monitoramento e avaliação), há descumprimento de normativos e ausência de tratamento dos riscos, bem como foram identificadas inadequações e oportunidades de aprimoramento na sua gestão e governança.

Já em relação às subquestões de auditoria propostas, apresentam-se, de forma sucinta, as respostas obtidas com base nos resultados das análises realizadas:

- a) Em que medida o processo de celebração e gestão de ACT foi formalizado adequadamente por meio de instrumento normativo?

Verificou-se que o processo de celebração e de gestão de Acordos de Cooperação Técnica foi normatizado formal e adequadamente por meio de instrumentos normativos. Houve o estabelecimento de disposições acerca de formalização, de execução, de monitoramento e de avaliação nas normas relacionadas ao ACT.

Da mesma forma, houve o estabelecimento de critérios de elegibilidade e de seleção dos parceiros do INSS nos ACT, exceto quanto à forma prevista para seleção de federações, sindicatos e associações, considerando a área de abrangência/base territorial e a competência de cada uma dessas entidades.

- b) As competências e o nível hierárquico de cada agente envolvido na celebração, na manutenção e no descredenciamento dos ACT estão claramente estabelecidos nos normativos?

As competências e o nível hierárquico estão claramente estabelecidos nos normativos, os quais definem as unidades responsáveis, na estrutura do INSS, pela celebração dos Acordos, bem como os procedimentos necessários à formalização dos ACT, sendo possível identificar objetivos, papéis, responsabilidades, recursos e obrigações de todos os envolvidos.

- c) Há diretrizes estratégicas estabelecidas pelo INSS para nortear a distribuição geográfica dos Acordos, os serviços a serem oferecidos, a clientela atendida, os objetivos, as metas e a priorização dos Acordos a serem celebrados?

Os resultados das análises realizadas indicaram que não há diretrizes estratégicas estabelecidas pelo INSS para nortear a distribuição geográfica dos Acordos, os serviços

a serem oferecidos, a clientela atendida, os objetivos, as metas e a priorização dos Acordos a serem celebrados. Ainda, considerando que não há monitoramento contínuo dos resultados alcançados, não há efetividade na fixação de objetivos, de ações e de metas a serem atingidos, o que reduz a capacidade de gestão do INSS quanto a ações corretivas, à identificação dos principais problemas e à consecução dos seus propósitos.

Ainda, verificou-se que não foram evidenciadas capacitações ou orientações aos envolvidos com os ACT, o que teria permitido que as competências necessárias ao alcance dos objetivos tivessem sido desenvolvidas, assim como a clara definição de papéis e a distribuição de responsabilidades, garantindo a segregação de funções críticas. Foi identificada a necessidade de aprimoramento na capacitação dos agentes envolvidos na gestão e na execução dos Acordos, bem como no processo de comunicação e de apoio às entidades acordantes.

d) A distribuição geográfica dos ACT possibilita razoável cobertura da rede de atendimento do INSS em todo o país?

A cobertura da rede de atendimento do INSS é incrementada por meio dos ACT, no entanto é necessário ponderar essa maior abrangência de cobertura com o efetivo alcance da população das áreas abrangidas pelos Acordos, haja vista que aqueles firmados com entidades privadas, que contemplam em torno de 90% dos ACT, possuem público-alvo restrito às pessoas filiadas à entidade e contemplam, da mesma forma, um rol restrito de requerimentos passíveis de serem efetuados pela entidade, considerando seu perfil.

Adicionalmente, tem-se a falta de divulgação de informações para o cidadão, em transparéncia ativa, acerca da existência de Acordos firmados entre o INSS e as entidades parceiras, assim como dos serviços prestados em seu âmbito, deixando de divulgar possibilidades de acesso alternativo à rede de atendimento do INSS.

e) O INSS identificou os principais riscos relacionados à execução dos ACT e os controles internos respondem àqueles riscos?

A partir das análises realizadas, identificou-se que o INSS estabeleceu formalmente as diretrizes para os riscos, contudo não houve a implementação, por parte do Instituto, de mecanismos de controle com o objetivo de mitigar os riscos mapeados.

Nesse sentido, o INSS não implementou medidas necessárias para monitorar e garantir a observância, por parte das entidades acordantes, de condicionalidades, obrigações e atribuições constantes dos Acordos firmados. Assim, não houve a adoção de ações efetivas para mitigar os riscos de *compliance* e de integridade no processo dos ACT.

Adicionalmente, não há fluxo específico para o tratamento de manifestações relacionadas à temática ACT, sendo utilizados os fluxos gerais estabelecidos para demandas dos cidadãos, inviabilizando a realização de análises e a adoção de providências que poderiam melhor qualificar a atuação do INSS em relação aos ACT.

Considerando os resultados das análises realizadas, foram propostas recomendações voltadas à implementação de controles para mitigar os riscos inerentes aos Acordos de Cooperação Técnica firmados pelo INSS e para qualificar os processos de governança, de gerenciamento de riscos e de controle internos relacionados.

## **ANEXO**

### **I – MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA E ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA**

Por meio do Ofício SEI nº 150/2022/DIGOV-INSS, de 19.08.2022, o INSS apresentou manifestação acerca da versão preliminar do Relatório de Auditoria nº 826377, encaminhando os seguintes anexos:

- a) Despacho DIRBEN nº 8599789, de 19.08.2022, que registra tramitações internas por parte do INSS e, em razão disso, não terá seu teor transcrito e analisado;
- b) Despacho DGACO nº 8282582, de 18.08.2022, e Nota Técnica nº 8/2022/OUVID/DIGOV/INSS, de 17.08.2022, que registram manifestações específicas, a seguir transcritas e analisadas; e
- c) Despacho DIGOV SEI nº 8582473, de 18.08.2022, que tão somente registra ciência por parte da Diretoria em relação à Recomendação nº 10.

A seguir, são transcritos os conteúdos relativos aos documentos anexados contendo a manifestação do INSS e, na sequência, a análise da equipe de auditoria.

#### **Despacho DGACO nº 8282582, de 18.08.2022, da Divisão de Gerenciamento de Acordos de Cooperação, da Diretoria de Benefícios e Relacionamento com o Cidadão:**

##### **Manifestação acerca das Recomendações 1 e 2:**

Conforme informado pelo INSS na reunião de busca conjunta de soluções realizada em 02.08.2022, por diversos de seus representantes, inclusive o seu Presidente, o INSS entende que não cabe a ele se prender na observância do cumprimento de unicidade sindical e a comprovação de cadastrado como Entidade Sindical como exigência para celebração de Acordos de Cooperação Técnica com o objeto de requerimento de serviços e benefícios previdenciários e assistências. O INSS entende que caso a Entidade se apresente como Entidade Sindical, será feita a exigência de apresentação do Cadastro Nacional de Entidades Sindicais - CNES, trabalhando com o seguinte entendimento:

No caso das entidades de segundo e terceiro grau que se apresentam como Entidades Sindicais e que possuem o Registro Sindical, por meio do CNES, elas firmarão ACT com objeto de divulgação e apoio às Entidades de primeiro grau a elas vinculadas, para que estas (sindicatos, colônias e etc), que representam pessoas físicas possam realizar, por TERMO DE ADESÃO, o requerimento de serviço e benefícios administrados pelo INSS para a categoria representada.

No caso das entidades de segundo e terceiro grau que se apresentam como Entidades Sindicais, mas NÃO possuem o CNES, a Entidade será considerada como uma Associação, que representa pessoas jurídicas, e estas firmarão ACT com objeto de divulgação e apoio às Entidades a elas associadas, para que estas que representam pessoas físicas possam realizar, por TERMO DE ADESÃO, o requerimento de serviço e benefícios administrados pelo INSS para os associados daquela Entidade.

Em ambos os casos, o objeto do “requerimento” só será executado pelas Entidades que representam pessoas físicas. Com esse entendimento o INSS atende o objetivo de ampliar sua rede de atendimento, contando com o apoio de Entidades com mais estrutura que vão apoiar às entidades menores.

### Análise da equipe de auditoria acerca das Recomendações 1 e 2:

Inicialmente, vale mencionar que o INSS não apresentou manifestação fundamentada em normas que pautem as entidades sindicais e, especialmente, a celebração e a gestão dos Acordos de Cooperação Técnica celebrados pelo INSS.

A manifestação menciona, em síntese, que o INSS preceitua não lhe competir observar a determinação legal da unicidade sindical para a celebração de ACT. Ainda, informa entendimentos acerca das possibilidades de celebração de Acordos com entidades sindicais de segundo e terceiro graus.

A manifestação não esclarece o que seriam entidades sindicais de segundo e terceiro graus. Contudo, considerando o uso corrente desses termos e a forma como foram empregados na manifestação apresentada pelo INSS, depreende-se que se referem a federações e confederações, ou seja, a entidades que representam outras entidades sindicais. Assim, os sindicatos são entendidos como entidades de primeiro grau, os quais representam, diretamente, pessoas físicas.

Depreende-se, da manifestação do INSS, que a Autarquia distinguiria federações e confederações sindicais que apresentam o Cadastro Nacional de Entidades Sindicais (CNES) daquelas que não o apresentam. Segundo o INSS, caso federação ou confederação apresente o CNES, será considerada como entidade sindical; caso não apresente, será considerada tão somente como uma associação. Considerando que o INSS afirma que, em ambos os casos, esses Acordos serão firmados para divulgação e apoio, o que corresponderia aos ACT para Fomento<sup>32</sup>, não restou esclarecido em que medida o tratamento dispensado às entidades sindicais com CNES difere daquele dispensado às entidades sindicais sem CNES.

Acerca do tratamento dispensado pelo INSS às associações no que diz respeito à celebração de ACT, tem-se, como anteriormente exposto, que os §§ 4º e 5º do art. 653 da IN INSS nº 128/2022 preceituam:

Art. 653. A Previdência Social poderá firmar Acordos de Cooperação Técnica - ACT para processamento de requerimento e/ou pagamento de benefícios previdenciários, acidentários e salário-maternidade em casos de adoção, para processamento de requerimento de CTC, para pagamento de salário-família a trabalhador avulso ativo, para inscrição de beneficiários, para Reabilitação Profissional, para descontos de mensalidades de entidades de classe e acesso às informações dos sistemas informatizados, com:

I - empresas;

II - sindicatos e Órgãos de Gestão de Mão de Obra - OGMO;

III - entidades de aposentados; e

IV - órgãos da Administração Pública Direta, Indireta, Autárquica e Fundacional do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios.

(…)

§4º Considera-se sindicato a associação de pessoas físicas ou jurídicas que têm atividades econômicas ou profissionais, visando à defesa dos interesses coletivos e individuais de seus membros ou da categoria.

---

<sup>32</sup> Previstos no art. 2º, inciso II, da Portaria INSS nº 558/2020, anteriormente transscrito.

§5º Considera-se associação uma entidade de direito privado, dotada de personalidade jurídica e caracterizada pela união de pessoas para realização e consecução de objetivos comuns, sem finalidade lucrativa. (grifo nosso)

Verifica-se que o §5º menciona tão somente “pessoas”, sem realizar distinção entre pessoas físicas e jurídicas, de modo que, a princípio, federações e confederações poderiam se enquadrar nessa previsão.

Nesse sentido, a manifestação se circunscreve a tratar da apresentação, ou não, de requerimentos por entidades sindicais de segundo e terceiro graus, em representação a cidadãos. Não há menção sobre a pertinência do estabelecimento de outros relacionamentos entre o INSS e sindicatos, federações e confederações por meio de ACT, a exemplo da possibilidade da realização de descontos, na folha de pagamento do INSS, de contribuições de cidadãos e posterior repasse a essas entidades. Registre-se, novamente, que, na manifestação do INSS anteriormente transcrita, a Autarquia informa que a entidade sindical de segundo e terceiro graus sem CNES “será considerada como uma Associação”. Sobre as consignações a IN INSS nº 128/2022 registra:

Art. 626. Consignação é uma forma especial ou indireta de pagamento, meio pelo qual o devedor, titular de benefício, possui para extinguir uma obrigação de pagamento junto ao INSS e/ou a terceiros, comandada por meio de desconto em seu benefício.

(...)

§ 3º São considerados descontos eletivos aqueles que dependem de expressa vontade do titular do benefício, entre outros:

(...)

II - mensalidades de associações e de demais entidades de aposentados legalmente reconhecidas, desde que autorizadas por seus filiados, que deve ser revalidada a cada 3 (três) anos, a partir de 31 de dezembro de 2022, podendo esse prazo ser prorrogado por mais 1 (um) ano, por meio de ato do Presidente do INSS. (grifo nosso)

Logo, a partir da leitura da manifestação apresentada pela Autarquia e da IN INSS nº 128/2022 não é possível depreender claramente o tratamento dispensando às entidades sindicais tratadas como associações. Contudo, sendo essas entidades tratadas como associações, seria possível a realização de consignações em folha de pagamento, o que exemplifica que as relações entre o INSS e entidades sindicais no geral podem não estar restritas tão somente ao fomento dos ACT ou à celebração de ACT para a apresentação de requerimentos em nome de cidadãos representados.

De todo modo, tem-se que as Recomendações 1 e 2, às quais a manifestação se refere, propõe a normatização da celebração de ACT com entidades associativas e sindicais para “*considerar a necessidade de comprovação da legitimidade por parte dessas entidades para representação dos cidadãos na abrangência/base territorial em questão*” e para a implementação de “*mecanismos de controle para verificação, anteriormente à celebração ou à renovação de CT, do regular registro cadastral de entidades representantes de categorias econômicas, profissionais e outras*” junto ao MTP.

Ainda que o INSS trate uma entidade sindical tão somente como associação, o vínculo existente entre o cidadão e uma entidade sindical não se origina da mesma forma que o vínculo entre esse cidadão e uma associação qualquer. De acordo com o Decreto-Lei nº 1.402, de 05.07.1939:

Art. 1º É lícita a associação, para fins de estudo, defesa e coordenação dos seus interesses profissionais, de todos os que, como empregadores, empregados ou trabalhadores por

conta própria, intelectuais, técnicos ou manuais, exerçam a mesma profissão, ou profissões similares ou conexas.

Art. 2º Somente as associações profissionais constituídas para os fins do artigo anterior e registradas de acordo com o art. 48 poderão ser reconhecidas como sindicatos e investidas nas prerrogativas definidas nesta lei. (grifo nosso)

Nesse sentido, não se vislumbra adequado o entendimento registrado pelo INSS em sua manifestação, de que “*não cabe a ele [INSS] se prender na observância do cumprimento de unicidade sindical e a comprovação de cadastrado como Entidade Sindical como exigência para celebração de Acordos de Cooperação Técnica*”. De todo modo, como se observa na manifestação, a argumentação apresentada está desacompanhada de menção à fundamentação legal que o INSS entende que pode embasá-la, tampouco foi apresentada acompanhada de pronunciamento da competente área de assessoramento jurídico da Autarquia.

A manifestação igualmente omite informações acerca do entendimento do INSS, e seu respectivo embasamento legal, acerca do tratamento que deveria ser dispensado às entidades sindicais de primeiro grau, quais sejam, os sindicatos, notadamente no que diz respeito à pertinência de lhes exigir a apresentação do CNES, do tratamento que deve lhes ser dispensado caso não disponham do CNES e da necessidade de observância da unicidade sindical. Considerando serem os sindicados efetivamente aptos a apresentar requerimentos perante o INSS representando os cidadãos a eles filiados, tal manifestação se mostra relevante.

Diante do exposto, verifica-se não terem sido apresentados elementos suficientes que comprovem ser adequado que o INSS, como entidade da administração pública federal, desconsidere o preceito constitucional da unicidade sindical. Se a CF/1988 veda a “*criação de mais de uma organização sindical, em qualquer grau, representativa de categoria profissional ou econômica, na mesma base territorial*”, não seria coerente que o INSS priorizasse para a celebração de ACT entidades que, a despeito de pretenderm ser sindicais, não obtém esse reconhecimento, tratando-as como meras associações, ou entidades que diretamente desrespeitem o preceito constitucional, não observando o princípio da unicidade.

#### Manifestação acerca da Recomendação 3:

Pelo que foi acordado entre às áreas, o INSS entende ser de suma importância a definição de regras sobre a expansão dos Acordos de Cooperação Técnica, mas, importante frisar que primeiramente o INSS pretende concluir o projeto de “Reestruturação do processo de trabalho para Acordos de Cooperação para fins de serviços previdenciários e assistenciais”, com conclusão prevista para o final do primeiro semestre de 2023. Após concluído esse projeto, se dará início ao estudo do projeto de “Estruturação para implantação e distribuição dos Acordos de Cooperação Técnica no território nacional”.

Informamos também, que atualmente, no plano de ação vigente, não existe meta firmada para expansão da rede de atendimento, como também, que estabeleça que a ampliação da capilaridade da rede de atendimento acontecerá por ACT.

#### Análise da equipe de auditoria acerca da Recomendação 3:

De acordo com a manifestação apresentada pelo INSS, verifica-se que há concordância com o teor da recomendação. As providências adotadas pelo INSS serão acompanhadas pela CGU.

#### Manifestação acerca da Recomendação 4:

Desde o ano passado o INSS vem viabilizando capacitação para os servidores que atuam no processo de trabalho “Acordo de Cooperação Técnica”. Nesse sentido disponibilizou uma nova capacitação aos seus servidores de forma *on-line*, com aula ao vivo, via Diretoria de Gestão de Pessoas. Desde o ano passado já foram realizadas 07 turmas, sendo treinados 461 servidores que trabalham com ACT nas diversas unidades descentralizadas do INSS.

Da mesma forma, desde 2021, foi viabilizada via a Escola Virtual do Programa de Educação Previdenciária - Escola PEP, uma capacitação para as Entidades que celebram Acordo com o INSS. O curso “Acordo de Cooperação Técnica” fica disponível através de duas turmas mensais.

#### Análise da equipe de auditoria acerca da Recomendação 4:

As ações informadas pelo INSS estão em conformidade com a Recomendação 4, ainda que não contemplem a integralidade da proposta contida na Recomendação. Assim, providências subsequentes adotadas pelo INSS serão acompanhadas pela CGU.

#### Manifestação acerca da Recomendação 5:

O INSS desenvolveu por meio da sua Diretoria de Tecnologia da Informação e disponibilizou desde o dia 04.07.2022 o sistema Suporte INSS como canal para registro e acompanhamento de chamados de auxílio operacional às Entidades que possuem Acordo de Cooperação Técnica - ACT para requerimento de serviços previdenciários e assistência firmado com o INSS. O acesso ao canal é por meio do link: <https://suporte.inss.gov.br/act>.

O INSS também disponibilizou por meio da Escola PEP, o ambiente “Entidades Parceiras” onde ficam registradas informações de interesse das Entidades.

#### Análise da equipe de auditoria acerca da Recomendação 5:

A criação de um sistema de suporte para registro e acompanhamento de chamados de auxílio operacional às Entidades que possuem ACT vai no sentido da Recomendação 5, por consistir na criação de um canal de comunicação e de colaboração do INSS com as entidades acordantes.

Registra-se que, ao acessar o canal por meio do *link* mencionado na manifestação do INSS, verifica-se que a página apresenta a informação “Sistema para Registro de Chamados (ACT)” com campo para preenchimento de “CPF” e “Senha”, pelo que não foi possível, no momento da verificação, que a equipe de auditoria acessasse o conteúdo da aplicação. Acessando o Manual de Utilização, constante na página eletrônica, tem-se que o objetivo é “*orientar os Servidores do INSS a realizar a abertura de chamados e acompanhar o andamento do atendimento de suas solicitações*”.

Assim como as Recomendações anteriores, observa-se que a ação implementada pelo INSS vai no sentido do proposto na Recomendação 5; as providências subsequentes adotadas pelo INSS serão acompanhadas pela CGU.

#### Manifestação acerca da Recomendação 6:

Importante frisar que a meta que o INSS busca atingir com os Acordos de Cooperação Técnica é o aumento da capilaridade da oferta de locais para que os usuários do INSS, que estejam à margem da transformação digital, ou que tenham alguma dificuldade, possam realizar o seu requerimento de forma presencial, mais perto de sua residência, sem grandes

custos de deslocamentos e sem necessidade de buscar o atendimento de um servidor do INSS. A importância para o INSS é que o usuário encontre um atendimento presencial/orientado sem precisar se dirigir até uma agência física do INSS, tendo em vista que estas precisam se dedicar à realização de atividades mais complexas, que não podem ser realizadas por outra pessoa a não ser servidores do INSS, como reconhecimento de direitos previdenciários. Diante da pequena quantidade de servidores do INSS e o crescente aumento das solicitações recebidas, o ACT surge como um meio do INSS contar com a colaboração de Entidades para realização dessa atividade inicial de digitalização de documentos, de baixa complexidade e envio ao INSS dessa documentação para análise e prosseguimento do pleito.

Com esse objetivo, o INSS está propondo a elaboração de novo ato normativo sobre a celebração de Acordos de Cooperação Técnica, que trazem como proposta as seguintes metas:

1- Realizar requerimentos mensais visando o aumento da proteção social pretendida pelo INSS, que, por meio da celebração deste Acordo, busca garantir a ampliação dos locais de atendimento presencial e alcançar os usuários que estão à margem da transformação digital ou se encontram em locais de difícil acesso aos serviços do INSS.

2- Dos requerimentos monitorados, qualitativamente, espera-se que pelo menos 80% (oitenta por cento) estejam corretamente instruídos, assim considerados aqueles em que não haja a abertura de exigências para complementação da instrução.

3- Dos atendimentos monitorados, por amostragem qualitativa, espera-se que atinjam 80% (oitenta por cento) dos critérios abordados.

Para verificação do cumprimento das metas, por meio do novo ato, o INSS pretende instituir critérios a serem observados na fiscalização, monitoramento e acompanhamento dos Acordos de Cooperação Técnica, destacando-se entre eles:

a) entidades sem requerimento por 03 meses consecutivos; e

Proposta ainda em estudo para verificar a viabilidade de se incluir o monitoramento da:

b) qualidade do atendimento prestado aos usuários, por meio de amostragem de requerimentos protocolados na entidade Acordante, através de pesquisa de satisfação realizada pela Central de Atendimento 135, que entrará em contato com os usuários selecionados;

c) qualidade dos protocolos de requerimentos realizados pelas Entidades;

Após a publicação do novo ato, com a previsão dessas novas metas e acompanhamento será possível o estabelecimento de métrica através de indicadores.

#### Análise da equipe de auditoria acerca da Recomendação 6:

Considerando o teor da manifestação, a CGU acompanhará a edição do novo normativo pelo INSS, no âmbito do monitoramento das recomendações expedidas, bem como as medidas a serem implementadas pela Autarquia para acompanhar e mensurar, periodicamente, os resultados alcançados na celebração e operacionalização dos ACT.

#### Manifestação acerca da Recomendação 7:

O INSS pretende tirar das Entidades a obrigação de divulgar os Acordos e os serviços disponíveis, ficando a seu cargo a divulgação em seu sítio externo na WEB, pois foi identificada que a execução dessa obrigação repassada, pode ser de difícil comprovação de cumprimento pelas Entidades, e um dificultador na celebração de Acordos, pois teríamos que exigir que a Entidade possuísse um site externo, o que gera custo e que a conferência do cumprimento dessa obrigação seria praticamente inviável, demandando a ação de um servidor que deixaria de estar realizando a análise de uma solicitação feita pelo usuário do INSS, logo, conforme informado na resposta à recomendação "8", já está sendo

provideciada pela Assessoria de Comunicação Social - ASCOM a atualização de informações de divulgação na página do site externo do INSS.

#### Análise da equipe de auditoria acerca da Recomendação 7:

O argumento apresentado pelo INSS quanto a desonerar as entidades acordantes da obrigação de divulgar os Acordos e os serviços disponíveis e centralizar a divulgação na página eletrônica do INSS é pertinente, visto que o cumprimento da obrigação repassada pelas entidades acordantes é de difícil comprovação e fiscalização. Em relação a isso, a Autarquia informa que já está sendo providenciada pela Assessoria de Comunicação Social a atualização de informações de divulgação na página do sítio eletrônico externo do INSS.

Todavia, cabe ressaltar que a recomendação em apreço inclui a adoção de metodologia que abrange o acompanhamento de outras obrigações das entidades acordantes. A CGU acompanhará as medidas adotadas pelo INSS.

#### Manifestação acerca da Recomendação 8:

O INSS se compromete a divulgar no site externo, informações em relação aos Acordos firmados para fins de requerimento de serviços e benefícios assistenciais e previdenciários de forma transparente e de fácil acesso. A construção da divulgação no site, fica a cargo da ASCOM e está sendo desenhada para que a informação aconteça por Estado, sendo possível escolher por município dentro do Estado, e dentro do município verificar todos os Acordos firmados e as informações sobre cada um deles, como:

Estado: (para seleção pelo usuário)

Município: (para seleção pelo usuário)

Quando o usuário selecionar o Estado, vai aparecer a lista dos Municípios que possuem ACT firmados, selecionando o município, aparecerá a lista das Entidade e os dados:

Entidade:

Endereço da Entidade (onde será realizado o atendimento):

Dias e horários de Atendimento:

Serviços:

Quem pode ser atendido:

Vinculação: Superintendência XXXXXX

Número do Processo: SEI nº

Data de Publicação no DOU:

Documentos do Acordo: Acordo, Plano de Trabalho e extrato de publicação.

A informação dos Acordos vai constar no site, na aba "Canais de Atendimento". A proposta é que as divulgações aconteçam a partir dos Acordos publicados a contar de 01.10.2022.

#### Análise da equipe de auditoria acerca da Recomendação 8:

A proposta apresentada pelo INSS de divulgar em sua página eletrônica a relação dos ACT firmados pelo INSS, em transparência ativa, vai ao encontro do recomendado pela CGU. A proposta ainda não foi implementada; a CGU acompanhará as ações em desenvolvimento.

### Manifestação acerca da Recomendação 9:

Estamos com proposta de novo ato, que revogará a Portaria DIRAT/INSS nº 297/2020 e trará novos critérios a serem observados na fiscalização, monitoramento e acompanhamento dos Acordos de Cooperação Técnica, para fins de requerimento, sendo eles:

- a) das instalações físicas;
- b) da manutenção da qualificação jurídica e regularidade previdenciária exigidas para a celebração do ACORDO;
- c) da concessão de acessos aos representantes, mediante apresentação de Termo de Compromisso de Manutenção de Sigilo (Anexo VIII) e Declaração de Participação no Curso;
- d) divulgação no site do INSS dos Acordos firmados a contar de Outubro/2022;
- e) entidades sem requerimento por 03 meses consecutivos;

Proposta ainda em estudo para verificar a viabilidade de se incluir o monitoramento da:

II - qualidade do atendimento prestado aos usuários, por meio de amostragem de requerimentos protocolados na entidade Acordante, através de pesquisa de satisfação realizada pela Central de Atendimento 135, que entrará em contato com os usuários selecionados;

III - qualidade dos protocolos de requerimentos realizados pelas Entidades;

### Análise da equipe de auditoria acerca da Recomendação 9:

Na manifestação, o INSS informa que há proposta para a edição de novo ato normativo que revogará a Portaria DIRAT/INSS nº 297/2020 e incluirá novos critérios a serem observados na fiscalização, monitoramento e acompanhamento dos ACT. Na esteira das recomendações anteriores, as ações propostas serão analisadas quando implementadas pelo INSS.

### **Nota Técnica nº 8/2022/OUVID/DIGOV/INSS, de 17.08.2022, da Ouvidoria da Diretoria de Governança, Planejamento e Inovação**

### Manifestação acerca da Recomendação 10:

(...)

2. A partir da análise do Achado nº 9, identificamos que a recomendação em questão está voltada para o tratamento de manifestações de ouvidoria, do tipo denúncias, relacionadas aos ACT.

3. Importante destacar que a Ouvidoria do INSS foi oficialmente instituída através do Decreto nº 10.995, de 14 de março de 2022, que passou a vigorar em 04 de abril de 2022. Até o dia 31 de janeiro de 2022, o Ministério da Economia apoiava o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) nas demandas de Ouvidoria, inclusive atuando com uma Central que respondia cerca de 70% das demandas desta Autarquia e encaminhava as demais às unidades responsáveis pela resposta. Contudo, por necessidade de redução de despesas no referido Ministério, deixou de prestar tal suporte, auxiliando este instituto até a presente data quanto à normas e orientações diversas, o que cabe registrar, em forma de reconhecimento do esforço na colaboração.

4. Com a migração das atribuições, esta Ouvidoria iniciou a adoção de medidas para garantir a continuidade do tratamento e resposta das manifestações recebidas, inclusive com a contratação de empresa privada para fornecimento de mão de obra em quantidade mínima para atendimento a tal demanda. A contratação de empresa privada aconteceu no dia 07 de abril de 2022, tendo a Central Especializada de Ouvidoria iniciado suas operações em 06 de junho de 2022, com 57 colaboradores.

5. Com relação às providências específicas de adequação dos fluxos e procedimentos de tratamento das manifestações de ouvidoria do tipo denúncia, foi publicada em 19 de maio de 2022 a Portaria DIGOV/INSS nº 11, que aprovou os procedimentos e fluxos para operacionalização das manifestações de ouvidoria do tipo Denúncia dentro do sistema Fala.BR. Tal portaria encontra-se atualmente em fase de revisão.

6. Ressaltamos que os fluxos de tratamento e resposta das manifestações de ouvidoria recebidas são estabelecidos com o envolvimento das áreas técnicas responsáveis por cada temática identificada no teor das manifestações. Logo, as manifestações envolvendo a execução dos ACT são direcionadas à área de negócio responsável por tomar conhecimento, apurar e adotar as providências necessárias a caso caso.

Análise da equipe de auditoria acerca da Recomendação 10:

Inicialmente, registra-se que o processo de contratação de mão de obra mencionado pelo INSS não foi encaminhado à CGU anexo à manifestação, tampouco a referida contratação foi analisada pela CGU.

Acerca da manifestação apresentada pelo INSS, tem-se que é atualizada a informação relacionada à implementação da Ouvidoria na Autarquia, que foi oficialmente instituída por meio do Decreto nº 10.995/2022. Segundo a Autarquia, até janeiro/2022, o Ministério da Economia apoiava o Instituto nas demandas de Ouvidoria. Com a migração das atribuições de Ouvidoria para o INSS, iniciou-se a adoção de medidas para garantir a continuidade de tratamento das demandas e de resposta das manifestações recebidas.

Quanto à implementação de fluxos específicos para tratamento de manifestações envolvendo a execução dos ACT, o INSS informou que foi publicada recentemente, em 19.05.2022 ,a Portaria DIGOV/INSS nº 11, mas que este normativo se encontra em fase de revisão.

Sendo assim, conclui-se que as ações informadas pelo INSS, quando implementadas, podem estar em conformidade com a Recomendação 10, o que será oportunamente avaliado.